

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO

INSTITUTO DE ECONOMIA

MONOGRAFIA DE BACHARELADO

# **Considerações e Reflexões sobre a Previdência Social do Brasil**

DANIEL GUIDO TORREÃO CAMPOS

Matrícula:109024387

e-mail: danielguidotc@gmail.com

ORIENTADOR: Prof. João Felipe Cury Marinho Mathias

e-mail: mathias@ie.ufrj.br

Abril de 2018

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO

INSTITUTO DE ECONOMIA

MONOGRAFIA DE BACHARELADO

# **Considerações e Reflexões sobre a Previdência Social do Brasil**

DANIEL GUIDO TORREÃO CAMPOS

Matrícula: 109024387

e-mail: danielguidotc@gmail.com

ORIENTADOR: Prof. João Felipe Cury Marinho Mathias

e-mail: mathias@ie.ufrj.br

Abril de 2018



## **Agradecimentos**

Agradeço a UFRJ que tem sido minha instituição de ensino desde os 14 anos quando entrei para o Colégio de Aplicação da UFRJ. Agradeço a todos os professores que tive em todas as instituições. Agradeço ao professor Cury, que foi fundamental neste trabalho.

Agradeço a todos os meus amigos, em especial aqueles que eu tenho tatuado no corpo, mas não só esses, que fique registrado. Agradeço a Luiza, que se encaixa como amiga (e tatuada), mas que merece um a parte por tantos anos de amor e paciência.

Agradeço à minha família, aos meus pais e até ao meu irmão.

Agradeço a quem vier a ler este trabalho, pois foi extremamente trabalhoso.

Agraço a mim mesmo, pois autoestima é fundamental e bom humor também.

## **Resumo**

Este trabalho pretende estudar e apresentar a evolução do sistema previdenciário brasileiro, a partir de uma análise conceitual, suas formas de financiamento, sua evolução histórica no Brasil e no mundo. O foco do trabalho é a previdência social, em especial a questão das aposentadorias, pós Constituição de 1988 no Brasil. Serão analisadas a trajetória fiscal e demográfica desde então, além de uma análise das projeções futuras. Juntamente a isso será analisado o cenário previdenciário de outros países e como a previdência brasileira se situa comparativamente. De posse de todas dessas informações será analisada a proposta de reforma da previdência apresentada em 2016, além de suas críticas. Por fim a conclusão trará uma perspectiva do autor.

## Sumário

Introdução .....	9
Capítulo 1 - Conceptualização e contexto histórico da previdência social .....	11
1.1 Definindo a Previdência .....	11
1.2 Princípios para um sistema previdenciário .....	12
1.3 Os modelos de financiamento .....	13
1.4 Evolução histórica da Previdência Social .....	15
Capítulo 2 - A Previdência Social a partir da Constituição de 1988 até hoje.....	21
2.1 Constituição Cidadã de 1988 .....	21
2.2 Seguridade Social .....	22
2.3 Assistência Social.....	23
2.4 A Previdência Social na Constituição de 1988 .....	25
2.5 Novidades e reformas .....	29
2.6 A evolução dos números da Previdência Social .....	32
Capítulo 3 - A Previdência Social atual e no futuro: a questão fiscal e demográfica .....	43
3.1 A questão demográfica .....	43
3.2 A Previdência atual e a questão fiscal .....	51
3.3 As reformas da previdência no Mundo .....	61
3.4 A reforma da previdência no Brasil.....	67
Conclusão .....	72
Referências bibliográficas .....	75

## Índice de tabelas e gráficos

Gráfico 1 - <b>Evolução entre 2002 e 2015 da composição dos gastos do Governo Federal com Assistência Social</b> .....	24
Gráfico 2 - <b>Evolução entre 1996 e 2014 do número de funcionários ativos por regime previdenciário</b> .....	33
Gráfico 3 - <b>Evolução entre 1991 e 2013 dos beneficiários do RGPS e do RPPS</b> .....	34
Gráfico 4 - <b>Evolução entre 1995 e 2016 da arrecadação líquida do RGPS, despesa com benefícios do RGPS e o resultado</b> .....	35
Gráfico 5 - <b><i>Evolução entre 2003 e 2016 do resultado do RGPS em relação ao PIB</i></b> .....	36
Gráfico 6 - <b><i>Evolução entre 2003 e 2014 das receitas, despesas e resultado do RPPS da União (R\$ bilhões)</i></b> .....	36
Gráfico 7 - <b><i>Evolução entre 2003 e 2016 do resultado do RPPS em relação ao PIB</i></b> .....	37
Gráfico 8 - <b><i>Evolução entre 2003 e 2016 do resultado consolidado do RGPS e RPPS em relação ao PIB</i></b> .....	38
Gráfico 9 - <b>Evolução entre 1991 e 2014 do número total de aposentados do RGPS e do RPPS</b> .....	39
Gráfico 10 - <b>Evolução entre 1996 e 2014 das despesas com aposentadorias por regime</b> .....	40
Gráfico 11 - <b>Evolução entre 1994 e 2016 do índice real de reajuste do piso previdenciário. 1994=100</b> .....	41
Gráfico 12 - <b>Evolução e previsão entre 1940 e 2030 da taxa de fecundidade por regiões do Brasil</b> .....	44
Gráfico 13 - <b>Evolução da expectativa de sobrevida aos 65 anos entre 1940 e 2050</b> .....	45
Gráfico 14 - <b>Pirâmide etária absoluta do Brasil em 1940</b> .....	46
Gráfico 15 - <b><i>Pirâmide etária absoluta do Brasil em 1991</i></b> .....	46
Gráfico 16 - <b>Projeção da pirâmide etária absoluta do Brasil em 2020</b> .....	47
Gráfico 17 - <b>Projeção da pirâmide etária absoluta do Brasil em 2060</b> .....	47
Gráfico 18 - <b>Evolução entre 1980 e 2050 por grupo etário no Brasil</b> .....	48
Gráfico 19 - <b>Evolução da população entre 15 e 59 anos no período de 1980 a 2060 no Brasil</b> .....	49
Gráfico 20 - <b>Evolução entre 1940 e 2050 da razão dependência de idoso com 60 anos ou mais em relação a pessoas com 15 a 59 anos no Brasil</b> .....	50
Gráfico 21 - <b>Aposentadorias do RGPS concedidas por tipo entre 2014 e 2016 como porcentagem do total</b> .....	52
Gráfico 22 - <b>Participação em 2016 no sistema previdenciário em relação ao total (%)</b> .....	56
Gráfico 23 - <b>Composição em 2015 do gasto social do Governo Federal</b> .....	58
Gráfico 24 - <b>Projeção entre 2018 e 2060 das receitas e despesas do RGPS e RPPS em % do PIB</b> .....	59

<b>Gráfico 25 - Projeção entre 2018 e 2060 do déficit do RGPS e RPPS em % do PIB.....</b>	<b>60</b>
<b>Gráfico 26 - Projeção entre 2017 e 2036 do peso em % das despesas previdenciárias na composição dos gastos primários da União .....</b>	<b>61</b>
<b>Gráfico 27 - Criação de novas leis previdenciárias no mundo (179 países) por ano .....</b>	<b>65</b>
<b>Gráfico 28 - Regressão entre gastos públicos com previdência social em relação ao PIB com razão de dependência .....</b>	<b>66</b>
<b>Tabela 1 - Evolução entre 1996 e 2014 do número de aposentados e das despesas com aposentadoria .....</b>	<b>42</b>
<b>Tabela 2 - Expectativa de sobrevida em 2018 aos 65 anos por região do Brasil .....</b>	<b>45</b>
<b>Tabela 3 - Comparação do valor médios das aposentadorias por tipo no RGPS em dezembro de 2017 .....</b>	<b>53</b>
<b>Tabela 4 - Resumo geral de beneficiários, receitas, despesas e resultados do RGPS, RPPS e seus subsistemas.....</b>	<b>54</b>
<b>Tabela 5 - Valor médio das aposentadorias por tipo.....</b>	<b>58</b>
<b>Tabela 6 - Projeção entre 2017 e 2036 do peso em % das despesas previdenciárias na composição dos gastos primários da União .....</b>	<b>62</b>
<b>Tabela 7 - Expectativa de sobrevida aos 65 anos para mulheres na OCDE e no Brasil</b>	<b>62</b>
<b>Tabela 8 - Expectativa de sobrevida aos 65 anos para homens na OCDE e no Brasil ..</b>	<b>62</b>
<b>Tabela 9 - Evolução entre 1950 e 2075 da razão dependência acima de 60 anos .....</b>	<b>63</b>



## **Introdução**

A Constituição de 1988 introduziu o conceito de Seguridade Social, como um amplo conjunto de ações integradas, compondo uma rede de proteção social. Dentro desta rede foi incluída a previdência social e seus subsistemas.

Desde a promulgação da Constituição de 1988 houve um enorme crescimento das despesas previdenciárias. Segundo as projeções demográficas e fiscais, caso não haja alterações estruturais, esta situação irá se agravar.

Desta maneira, como será visto em detalhes, a previdência social impacta direta e indiretamente na vida de todos os brasileiros, até mesmo aqueles que ainda não nasceram. Seja através das contribuições obrigatórias dos trabalhadores ou pelos tributos pagos pela sociedade para financiar o déficit previdenciário.

Nesse sentido, este trabalho procura analisar à luz da experiência histórica recente, os aspectos considerados como fundamentais na discussão sobre a previdência brasileira, buscando qualificar o debate.

O objetivo do trabalho é apresentar os principais pontos do debate, a partir de uma análise conceitual, social, histórica, internacional, demográfica, fiscal e reformista.

O trabalho está estruturado em mais três capítulos e uma conclusão.

No primeiro capítulo é apresentado o que é a previdência social, os princípios que devem reger um sistema previdenciário, além de uma análise das formas de financiamento destes sistemas. Logo em seguida é apresentada a evolução histórica da previdência social no mundo e no Brasil. O objetivo deste capítulo é definir os conceitos e entender o surgimento da previdência social como política de Estado no contexto histórico internacional para entender-se com maior clareza a formação do sistema previdenciário brasileiro. Este capítulo compreenderá até a Constituição de 1988.

O segundo capítulo trata da previdência social a partir da Constituição de 1988. Desta forma é explicitada de forma resumida o contexto em que foi promulgada a Constituição de 1988 e a inclusão da previdência social na Seguridade Social, além da definição destas. Desde 1988 a previdência social sofreu algumas reformas que também serão explicadas. Além disso, é analisada a evolução histórica dos números da previdência pós 1988 até os dias atuais.

O terceiro capítulo é dedicado à análise da questão demográfica, fundamental no debate previdenciários. É também apresentado o funcionamento atual da previdência brasileira e seus principais números. Se junta a esta análise uma visão sobre a questão previdenciário em outros países e comparados ao Brasil. Logo após será analisado a proposta de reforma previdenciária de 2016 e as principais críticas.

Por fim, o autor concluirá com um levantamento crítico do sistema trazendo suas visões para o tema.

# Capítulo 1 - Conceptualização e contexto histórico da previdência social

## 1.1 Definindo a Previdência

Segundo Tafner (2007), a definição mais correta da previdência social a considera como um seguro social, com o objetivo de restituir a renda, de forma parcial ou integral, do indivíduo ou de seu grupo familiar, quando diante de perda de capacidade laboral, contanto que o indivíduo seja um membro vinculado a Previdência. Sendo um seguro, é fundamental “a reposição dos depósitos realizados, ou de igualdade de valores presentes entre contribuições e benefícios”. (TAFNER, 2007, p. 40)

Para Camarano e Fernandes (2016, p. 269) a previdência trata-se de “uma poupança forçada, imposta ao cidadão para que este possua condições financeiras para manter a sua capacidade de consumo quando não mais possuir capacidade para trabalhar.””

Para Tafner (2007), o sistema previdenciário só deve proteger aqueles que estiverem vinculados a este. A previdência social se difere da assistência social na medida em que na previdência há uma cobrança direta ao beneficiário para que ele tenha acesso ao benefício, e a assistência social deve atender a todos.

Segundo Tafner (2007) os planos mais frequentes da previdência social cobrem três principais acontecimentos: a) impossibilidade de se trabalhar devido à idade b) impossibilidade de se trabalhar devido a doença ou acidente e c) morte.

Em visão semelhante neste ponto, o livro Brasil em Números (2017) define como direitos previdenciários as aposentadorias, os auxílios (doença, acidente e reclusão), salário maternidade e pensões de morte.

O mesmo texto define como principais objetivos da previdência: a) evitar fortes diminuições de renda na velhice b) garantir renda ao segurado em casos como

acidente, gravidez, doença e velhice. c) atuar na redução da pobreza e movimentação da economia via consumo.

Os dois primeiros estão em linha com os objetivos citados por Tafner (2007). Já quanto ao terceiro item, Tafner (2007) argumenta que o fato de o sistema previdenciário reduzir a pobreza não necessariamente deve implicar que seja justo o uso político deste para essa finalidade e nem que possa ser feito de forma eficiente, atuando sobre os mais pobres.

Ele argumenta, que no caso da Constituição de 1988, como será visto a frente, isto é contrário a visão do legislador constituinte que definiu à assistência social o caráter distributivo.

## **1.2 Princípios para um sistema previdenciário**

Segundo Tafner e Giambiagi (2017) um sistema previdenciário deve atender a quatro critérios.

O primeiro deles é evitar que um indivíduo, que seja privado das condições físicas para se trabalhar, fique desamparado, sem renda para o seu sustento.

Em segundo lugar, deve garantir que o benefício, concedido na impossibilidade prevista no primeiro item, seja similar ao valor médio com base no qual ele contribuiu enquanto trabalhava, ajustado pelo período contributivo e pela expectativa de recebimento do benefício.

Em terceiro lugar, é necessário garantir que o benefício será reajustado de tal modo a compensar o aumento dos preços, ou seja que ocorra uma correção frente à inflação.

Por fim, o quarto item diz que, idealmente, o sistema previdenciário deve ser autossustentável, ou seja, de tal modo que não haja (ou que ocorra o mínimo possível) a utilização de outras cifras do orçamento público para a compensação de eventuais déficits. Dessa forma os haveres e deveres no longo prazo, devem ser próximos.

Tafner e Gimabiagi (2017), complementam estes quatro princípios dizendo que em casos onde o sistema de proteção social incorpore, não só o sistema

previdenciário, e sim um benefício assistencial - como é o caso brasileiro - há dois importantes critérios.

O primeiro é que tal benefício assistencial afete o mínimo possível a disposição a contribuir para a previdência dos agentes econômicos.

Em segundo lugar ele deve ser restringido apenas aos segmentos sociais mais desprotegidos.

Será visto mais à frente os princípios que regeram a Previdência Social na Constituição brasileira de 1988

### **1.3 Os modelos de financiamento**

Segundo Tafner (2007), há duas formas tradicionais quanto ao custeio do sistema previdenciário. São estes o modelo de capitalização e o regime de repartição simples.

#### **1.3.1 Modelo de capitalização**

O modelo de capitalização, ou *funded*, foi o primeiro modelo adotado no Brasil. Atualmente, no mundo, segundo Tafner (2007) a maioria das operações deste sistema é feita pelo setor privado, mas nada impede que seja feito operado pelo Estado. Neste sentido, Ferreira (2007) cita o exemplo de Cingapura e Malásia, que usam sistemas de contas individuais e são administrados pelos seus respectivos governos.

Entre os países que adotam esse sistema, Tafner (2007) destaca o Chile, Austrália, Cingapura, Malásia, Argentina, México, El Salvador e Bolívia.

Segundo Varsano e Mora (2007), neste modelo, há uma conta individual para cada contribuinte. Rocha e Caetano (2008), caracterizam como um sistema de acumulação de ativos que serão utilizados posteriormente para o pagamento dos seus benefícios. Para Tafner (2007), uma forma de entender este sistema é de que o

contribuinte está ao longo de sua vida constituindo um fundo que financiará sua velhice, ou a incapacidade de trabalhar.<sup>1</sup>

Como pontos positivos pode-se destacar, segundo Varsano e Mora (2007), que não há, a princípio, a possibilidade de desequilíbrio atuarial. Não há transferências intergeracionais, ou seja, entre diferentes gerações. Dessa forma a trajetória demográfica da população não afeta diretamente os participantes do modelo. Isso se deve a sua própria natureza, por ser um sistema de contas individuais.

Contudo, Varsano e Mora (2007) destacam que é possível que os recursos sejam mal aplicados e que isso resulte em benefícios aquém da rentabilidade esperada.

Para Ferreira (2007), o sistema previdenciário de capitalização depende fortemente da taxa de juros, já que esta determinará a rentabilidade dos fundos de previdência.

### **1.3.2 Modelo de Repartição Simples**

O outro modelo é o de repartição simples, modelo solidário ou “pay as you go”. É o modelo utilizado pelos regimes de previdência pública do Brasil, como será visto posteriormente. Tafner (2007) diz que apesar da predominância por parte dos governos na utilização deste modelo, não há impossibilidade de que seja operado pela iniciativa privada nestes moldes.

Segundo Rocha e Caetano (2008), no regime de repartição simples a população ativa financia, através de contribuições compulsórias, os benefícios atuais da população inativa. Desta maneira os benefícios dos inativos, como aposentadoria, pensão por morte e outros são pagos pela contribuição da população ativa. O modelo pode ter participação contributiva dos empregadores do Estado e até mesmo dos inativos.

---

<sup>1</sup> De forma geral os beneficiários depositam periodicamente uma quantia em uma conta pessoal em determinada instituição. O valor e periodicidade, além da instituição e se é de natureza privada ou pública, varia de acordo com o local. De forma geral, a instituição utiliza o montante financeiro depositado pelos indivíduos para realizar aplicações. De acordo com as regras previstas o indivíduo recebe um montante ou um fluxo constante de renda em situações como aposentadoria, invalidez e doença.

Diferentemente do regime de capitalização, há uma solidariedade entre os agentes do sistema. (Tafner, 2007).

Para Tafner (2007), os sistemas de repartição são mais propícios a redistribuição do que os de capitalização. Ou seja, é possível oferecer benefícios mais generosos e seriam mais propícios a aumentos de gastos previdenciários.

Tafner e Giambiagi (2007) explicam que países com população jovem e economia crescente tornam possível estes aumentos de transferência sem gerar graves desequilíbrios.

Isso é explicado pela natureza do sistema de transferência de renda, intrageracionais, ou seja, por indivíduos da mesma geração e intergeracionais, como jovens e idosos, podendo se reconhecer até mesmo aqueles que ainda nem nasceram. (Tafner e Giambiagi, 2007)

Eventualmente, porém, é provável que o país passe por um processo de envelhecimento da população, com aumento da razão de dependência, gerando um desequilíbrio que torne difícil a manutenção sustentável do sistema. (Tafner e Giambiagi, 2007)

Ou então crises econômicas podem levar a aumento do desemprego e queda do lucro das empresas, que afetam diretamente a arrecadação contributiva do sistema. Visto que os direitos dos aposentados estão garantidos por lei, ocorre então uma instabilidade fiscal. (Matijascic, 2007)

## **1.4 Evolução histórica da Previdência Social**

### **1.4.1 No Mundo**

Apesar da ideia de um seguro contra invalidez já estar presente através das sociedades de assistência mútua organizadas por guildas na Alemanha e com o fornecimento, subsidiado pelo Estado, por parte dos bancos na França napoleônica, o primeiro sistema previdenciário surgiu com Bismarck em 1889. (Ferreira, 2007)

A diferenciação do sistema criado no governo do chanceler Bismarck para os sistemas de mecanismos de reposição de renda criados anteriormente era de que o

modelo bismarckiano tinha uma natureza compulsória e contributiva. (Ferreira, 2007). Segundo Ferreira (2007, p. 67) “benefícios eram pagos a trabalhadores inválidos, ou que sobreviviam além da idade de 70 anos, e custeados através de contribuições compulsórias de firmas e empregados.”. Os benefícios pagos eram relacionados a cotização. (Ibrahim, 2010)

Nos anos seguintes, Dinamarca em 1891, Nova Zelândia em 1898, Austrália e Inglaterra em 1908, e 28 estados nos Estados Unidos adotaram um sistema previdenciário. Porém, diferentemente do modelo bismarckiano, forneciam renda vitalícia a idosos que tivessem renda abaixo de um certo padrão. Esta assistência era financiada por impostos gerais, e não possuíam base contributiva.

A Áustria em 1910 adotou o modelo alemão, porém, limitado ao seguro contra invalidez. (Ferreira, 2007)

Em 1935 os Estados Unidos estabelecem o *Social Security Act*, com maior abrangência que os sistemas de seguro social existentes até então (Ibrahim, 2010). Alguns dos programas criados perduram até hoje, apesar de pequenas alterações (Ferreira, 2007). Logo após, em 1942, há o Plano Beveridge na Inglaterra, “com a proposta de universalização, integração das prestações de previdência e assistência, uniformização das prestações, organização autônoma da saúde, maior financiamento, incluindo do Estado, além da criação de regimes complementares” (IBRAHIM, 2010, p. 4).

No pós-guerra há uma enorme expansão do sistema previdência pelo mundo, com quase todos os países adotando um sistema de base contributiva e aumentando o valor médio do benefício pago, além da porcentagem de trabalhadores incluídos no sistema previdenciário (Ferreira, 2007).

Este movimento levou a um grande aumento da carga tributária no pós-guerra dos países desenvolvidos. Com efeito, a média de gastos totais dos países da OCDE saltou de 29% do PIB em 1953 para 43% em 1974. (Ferreira, 2007)

Segundo Tafner e Giambiagi (2007), a partir da década de 1970, os países iniciaram reformas que em alguns casos se estendem até os dias atuais. Por exemplo, a Bélgica em 1972 retirou a indexação de benefícios, a Alemanha, que fez a primeira reforma em 1972 e modificações em 1980 e 1990, equiparou as idades de



aposentadoria de homens e mulheres. A Itália em 1992 aumentou a idade de aposentadoria.

Na América Latina, o Chile em 1981 optou por substituir o sistema público de repartição por um sistema obrigatório privado de capitalização individual. Nos anos seguintes foi seguido integralmente ou parcialmente por outros pares como Peru em 1993, Argentina e Colômbia em 1994, Uruguai em 1996, Bolívia e México em 1997, El Salvador em 1998 e Costa Rica em 2001. (Gentil, 2007). Para Tafner e Giambiagi (2007), em maior ou menor grau, todas essas reformas tinham como características comuns equilibrar os sistemas públicos e abrir espaço para o setor privado.

Segundo o relatório *Pensions at Glance* da OCDE de 2015, quase todos os países deste grupo passaram por reformas previdenciárias recentemente, denotando uma tendência mundial a se discutir e efetuar esse tipo de alterações. Este conteúdo será analisado em maiores detalhes na seção 3.3 deste trabalho.

#### **1.4.2 No Brasil**

Tal como na história da previdência no mundo, no Brasil o início do sistema previdenciário tem seu início privativo e voluntário, na formação dos primeiros planos mutualistas. (Silva, 2011)

Nesta seção será visto apenas a participação estatal neste processo. A primeira subseção compreende o período entre o primeiro envolvimento conhecido do Estado no processo previdenciário e contam os principais pontos até a lei Eloy Chaves em 1923, que dá início a segunda subseção, e narra os principais acontecimentos e evolução do sistema previdenciário até a Constituição de 1988.

##### **1.4.2.1 O início**

A participação estatal inicia-se em 1795. O Plano de Montepio tinha como intuito assegurar à família do militar da marinha que falecesse uma assistência compatível com a que a família vivia.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> <https://www.marinha.mil.br/spsm/node/14>

A Constituição de 1824 é considerada o primeiro documento legislativo brasileiro a tratar sobre a Previdência Social. Em seu artigo 179, garante os “socorros públicos”. Porém, apesar de previsto constitucionalmente, não houve o cumprimento desta garantia, já que não era dotado de exigibilidade. (Nolasco, 2012)

Em 1888 há a primeira legislação específica, regulando o direito à aposentadoria dos empregados dos Correios. No mesmo ano foram criadas as Caixas de Socorros para cada uma das estradas de ferro do Império. (Silva, 2011)

A Constituição de 1891 é então a primeira a tratar especificamente sobre o termo aposentadoria. Diz o artigo 75 “a aposentadoria só poderá ser dada aos funcionários públicos em caso de invalidez no serviço da Nação.”. O benefício então era concedido apenas aos funcionários públicos e sem necessidade de contribuição. (Martins, 2005). Porém, segundo Nolasco (2012), este dispositivo tem apenas valor histórico, e não deve ser considerado como regras relacionadas a Previdência.

Na mesma linha, Oliveira e Teixeira (1989) diz que é questionável se as disposições sobre Previdência Social expostas anteriormente tenham sido aplicadas na prática em escala significativa. Todas essas tentativas tiveram um âmbito limitado e poucas vezes tiveram uma implementação concreta. Diferentemente da Lei Eloy Chaves em 1923, em que seus termos foram de fato implementados já a partir do ano do decreto.

#### **1.4.2.2 A Lei Eloy Chaves**

A Lei Eloy Chaves criou as Caixas de Aposentadoria e Pensões para os ferroviários em nível nacional. (Martins, 2005). É considerado por muitos o verdadeiro início do sistema previdenciário brasileiro.

Segundo Andrade (2003), essas caixas eram mantidas por contribuição proporcional aos vencimentos dos trabalhadores e à renda bruta da empresa e segundo Martins (2005) garantiam direitos como socorros médicos em caso de doença, medicamentos com preço especial, aposentadoria e pensão em caso de morte.

Segundo Camarano e Fernandes (2016) estas caixas eram operadas pelo regime de capitalização, e a vinculação era por empresas.

O Estado não participava nem no plano administrativo e nem no plano financeiro e sim na imposição legal das Caixas em alguns setores na economia. (Oliveira e Teixeira, 1989). Segundo Andrade (2003) a organização era dada por administração colegiada com representantes de empregados e empregadores de cada empresa.

Segundo Silva (2011), nos anos seguintes foram criadas Caixas de Aposentadoria e Pensões para outras atividades como portuários, telegráficos, servidores públicos, mineradores, entre outras.

Em 1933, no Governo Vargas, ocorre a criação do primeiro Instituto de Aposentadorias e Pensões, criando um sistema, em que a administração passava para o controle estatal (Andrade, 2003). Além disso, na Constituição de 1934, há uma alteração fundamental que se mantém até hoje: o custeio tríplice da Previdência. O Estado participaria do financiamento junto aos empregadores e empregados. (Nolasco, 2012). Segundo Andrade (2003), a partir de 1936, o Decreto 890 criou uma definição de base financeira para o sistema previdenciário, combinando um regime de repartição com um regime de capitalização.

A Constituição de 1946 não apresentou grandes mudanças, com destaque para a alteração do uso do termo “seguro social” para “Previdência Social”. Porém, foi a partir dela que foi editada a Lei Orgânica da Previdência Social, que juntou todos os dispositivos relativos a Previdência que existiam até então. Além disso, instituiu o auxílio-reclusão, o auxílio-natalidade e o auxílio-funeral. (Nolasco, 2012).

Sob o Governo militar, a Constituição de 1967 institui o seguro-desemprego, além de leis posteriores que contemplaram, por exemplo, a inclusão do seguro de acidentes de trabalho em 1967, a inclusão do trabalhador rural na Previdência em 1969, os empregados domésticos em 1972. (Nolasco, 2012). Além disso, segundo Batich (2004), em 1966 foi criado o Instituto Nacional de Previdência Social, unificando as legislações dos Institutos de Aposentadorias e Pensões, não havendo mais diferença entre os beneficiários do setor privado urbano quanto à instituição previdenciária a qual estavam submetidos. Segundo Camarano e Fernandes (2016) a exceção eram os servidores públicos e empregados domésticos. Estes últimos foram

incorporados, juntamente ao trabalhador por conta própria em 1972 e 1973 respectivamente.

Segundo Camarano e Fernandes (2016) em 1974 os trabalhadores rurais passaram a ser cobertos, pelos critérios de idade e invalidez.

Na década seguinte, com o fim da Ditadura Militar, ocorre uma nova constituinte, resultando na Constituição de 1988 e novas regras previdenciárias.

É notório que durante todo esse período as reformas sempre fizeram parte do sistema previdenciário brasileiro.

## Capítulo 2 - A Previdência Social a partir da Constituição de 1988 até hoje

### 2.1 Constituição Cidadã de 1988

Barroso (2008) relata que a Constituição de 1988 foi feita após anos de forte repressão política e destaca que finalmente o pensamento de esquerda, formado por pensadores de inspiração comunista, socialista, trabalhista e socialdemocratas tiveram o direito de se manifestar livremente durante o processo Constituinte. A organização desses grupos, segundo Barroso (2008), predominou amplamente nos trabalhos das comissões da Constituinte, mesmo que no final houvesse uma forte reação dos constituintes de centro e de direita. Para Barroso (2008), o texto final aprovado da Constituição de 1988 reservou grande espaço para o Estado como protagonista, restringindo a iniciativa privada.

Nesta linha, Schwarzer e Querino (2002, p. 20) dizem que “a ala conservadora do Congresso Nacional, historicamente forte, centrou seus esforços nas questões econômicas e financeiras.”. Complementam os autores dizendo que “várias propostas dos grupos de interesse de centro-esquerda foram aprovadas de forma que implementassem mudanças profundas nos princípios da política social.”

Barroso (2008) lembra que um ano após a promulgação da Constituição de 1988 houve a queda do muro de Berlim e surgiu um novo paradigma mundial. No Mundo ganhavam força as ideias de livre circulação de capitais e conexão entre os mercados, ao mesmo tempo que perdiam força os pensamentos estatizantes e nacionalista que, segundo o autor, inspiraram a Constituição de 1988.

Ponto importante destacado por Barroso (2008) é que a Constituição de 1988 teve um texto extremamente detalhista, tratando de matérias que teriam sido melhor tratadas por leis. Desse modo, o poder político fica dificultado, na medida em que há restrições a legislação ordinária e mudanças constitucionais são difíceis de serem executadas. A outra consequência, segundo Barros, é justamente o número alto de emendas constitucionais. Todos estes pontos têm efeito direto no debate sobre a reforma da previdência.

Como ponto positivo da Constituição de 1988, Barroso (2008) destaca que, apesar das deficiências é possível ver avanços no plano dos direitos fundamentais. Além disso teve maior sucesso a doutrina da efetividade, que buscava tornar as normas constitucionais aplicáveis, diferente do que ocorria até então em que “indiferentes ao que prescrevia a Lei Maior, os estamentos perenemente dominantes construíam uma realidade própria de poder, refratária a uma real democratização da sociedade e do Estado.” (BARROSO, 2008, p.48)

Para Schwarzer e Querino (2002) quanto aos “Capítulos Sociais” prevaleceu o objetivo de reverter a regressividade e a exclusão da política social brasileira até então. Segundos os autores, isso significava a introdução do conceito de Seguridade Social, que será visto na próxima seção.

## **2.2 Seguridade Social**

Para Gentil (2007) a criação da Seguridade Social foi um dos maiores avanços da Constituição de 1988.

A Constituição de 1988 define no artigo 194:

“A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinada a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.”

Tafner (2007), explica que a Seguridade Social se trata de um conjunto de ações integradas, compondo uma rede de proteção social.

Para Schwarzer e Querino (2002) a seguridade social introduziu conceitos universalistas “beveridgianos”. Segundo Schwarzer e Querino (2002, p. 9) além do sistema previdenciário contributivo, caberia ao Estado que “provesse benefícios básicos mínimos, financiados por meio de tributos, para evitar pobreza naqueles grupos sociais que possuíssem baixa capacidade contributiva individual.”

Tafner (2007) explica que a seguridade social brasileira seria composta por três frentes a partir da Constituição de 1988. A Assistência Social, que se trata de um amplo conjunto de programas para a proteção da maternidade, da infância, da adolescência e da velhice além de garantia de um mínimo de renda para os necessitados, independente de contribuições diretas. A Previdência Social, um seguro

social de caráter contributivos e filiação obrigatória, como já visto. E a Saúde, em um conceito amplo com ações preventivas e curativas, além de vigilância sanitária, epidemiológica e a saúde do trabalhador.

Schwarzer e Querino (2002) explicam que estas três frentes que compõe a Seguridade Social possuem um orçamento próprio, chamado de Orçamento da Seguridade Social. Os autores lembram que a Constituição de 1988 coloca como um dos princípios orientadores da política social a diversificação de fontes de financiamento, com o objetivo de aumentar a estabilidade financeira do sistema social.

A Constituição de 1988 determina em seu artigo 195 que a Seguridade Social será financiada por toda a sociedade de forma direta e indireta, mediante recursos provenientes do orçamento dos três entes federativos.

Desta forma o Orçamento da Seguridade Social é financiado, segundo Gentil (2007, p. 7), por “contribuição dos empregadores e trabalhadores à seguridade social (contribuição ao INSS), a COFINS inclusive sobre importações, a CSLL e a receita de concursos de prognósticos.”. A autora cita também a CPMF que perdurou até 2007.

## **2.3 Assistência Social**

O foco desse estudo é a Previdência Social, em especial as aposentadorias, porém é preciso compreender e definir o papel da Assistência Social, pois como visto na seção 1.2 é necessário garantir que o benefício assistencial afete o mínimo possível a disposição dos indivíduos a contribuírem para a previdência. Como visto, no Brasil ambas dividem o mesmo Orçamento, junto a Saúde, porém, as políticas públicas na área de Saúde têm menor impacto na Previdência, não sendo então um tema a ser aprofundado neste trabalho.

A Assistência Social foi determinada nos artigos 203 e 204 da Constituição de 1988 com princípios e características já vistas anteriormente neste trabalho. De forma geral ela deve ser prestada a quem dela necessitar, independente de contribuição à seguridade social, com os objetivos, segundo a Constituição de 1988:

“I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;

II - o amparo às crianças e adolescentes carentes;

III - a promoção da integração ao mercado de trabalho;

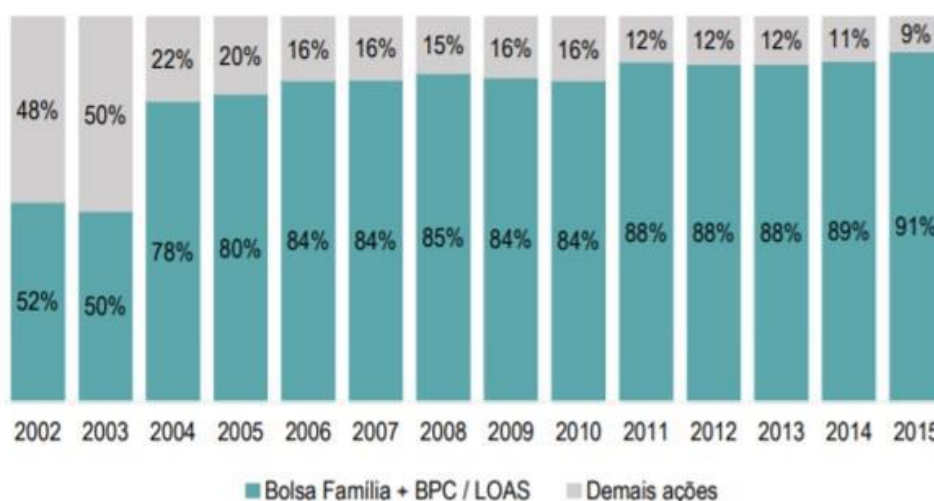
IV - a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;

V - a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.”

Segundo Schwarzer e Querino (2002, p. 21) a Lei Orgânica de Assistência Social, aprovada em 1993, alterou a estrutura institucional da Assistência Social no Brasil que “passou a ser progressivamente descentralizada e os níveis federal, regional e local passaram a tomar parte da elaboração conjunta de políticas, bem como a dividir, entre si, o financiamento das ações”.

Os principais programas são o Benefício da Prestação Continuada e o Bolsa Família.

**Gráfico 1 - Evolução entre 2002 e 2015 da composição dos gastos do Governo Federal com Assistência Social**



Fonte: Tesouro Nacional. Relatório Gasto Social do Governo Central 2002 a 2015.<sup>3</sup>

3

<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/318974/Gasto+Social+Governo+Central/c4c3d5b6-8791-46fb-b5e9-57a016db24ec>



O BPC, Benefício da Prestação Continuada é segundo o site do Ministério do Desenvolvimento Social<sup>4</sup>:

“a garantia de um salário mínimo mensal ao idoso acima de 65 anos ou à pessoa com deficiência de qualquer idade com impedimentos de natureza física, mental, intelectual ou sensorial de longo prazo (aquele que produza efeitos pelo prazo mínimo de 2 (dois) anos), que o impossibilite de participar de forma plena e efetiva na sociedade, em igualdade de condições com as demais pessoas.”

Para ter o direito é necessário que a família do beneficiário tenha renda per capita de  $\frac{1}{4}$  do salário mínimo.

Outro programa amplamente conhecido é o Bolsa Família. Segundo o site do Ministério do Desenvolvimento Social<sup>5</sup> “é um programa que contribui para o combate à pobreza e à desigualdade no Brasil. Ele foi criado em outubro de 2003”, complementa dizendo que:

” A gestão do Bolsa Família é descentralizada, ou seja, tanto a União, quanto os estados, o Distrito Federal e os municípios têm atribuições em sua execução. Em nível federal, o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) é o responsável pelo Programa, e a Caixa Econômica Federal é o agente que executa os pagamentos. “

Este trabalho não analisará os resultados destes programas, visto que o foco é a Previdência Social, tratada na próxima seção.

## **2.4 A Previdência Social na Constituição de 1988**

Nesta seção serão analisados os princípios e funcionamentos do sistema previdenciário e de seus subsistemas na Constituição de 1988

### **2.4.1 Princípios da Previdência na Constituição de 1988**

Pavione (2011) enumera princípios referentes à Previdência na Constituição de 1988.

---

<sup>4</sup> <http://mds.gov.br/assuntos/assistencia-social/beneficios-assistenciais/bpc>

<sup>5</sup> <http://mds.gov.br/assuntos/bolsa-familia>

O autor cita inicialmente os princípios da filiação obrigatória, em que todo trabalhador deve ser, obrigatoriamente, filiado à previdência social e o caráter contributivo, que determina que independente do regime, o segurado deverá contribuir. Estes já foram anteriormente descritos neste trabalho como características básicas da previdência social.

Quanto aos outros princípios, é possível fazer uma análise comparada com aqueles definidos por Tafner e Giambiagi (2017) anteriormente na seção 1.2.

O princípio do equilíbrio financeiro e atuarial, que tem como objetivo manter a conformidade entre os benefícios e custeios, está em linha com o quarto princípio levantado por Tafner e Giambiagi (2017), que cita a necessidade de o sistema ser autossustentável.

Pavione (2011) cita o princípio da correção monetária dos salários de contribuição, que segundo o autor, deve-se considerar nos cálculos dos benefícios os salários de contribuição corrigidos monetariamente e o princípio da preservação real do benefício, que significa a correção monetária dos benefícios para manter o valor real. Ambos estão em linha com o terceiro princípio citado por Tafner e Giambiagi (2017), referente a necessidade de que o benefício seja reajustado de modo a compensar o aumento dos preços.

Já o princípio da garantia do benefício mínimo citado por Pavione (2011), diz que nenhum benefício que substitua o salário de contribuição poderá ter valor mensal inferior ao salário mínimo e se opõe ao segundo princípio levantado por Tafner e Giambiagi (2017). Para Tafner e Giambiagi (2017), o benefício, deve ser similar ao valor médio, com base no qual o indivíduo contribuiu enquanto trabalhava, ajustado pelo período contributivo e pela expectativa de recebimento do benefício. Desta maneira, pelos princípios de Tafner e Giambiagi (2017), seria possível o indivíduo receber um benefício menor do que o de um salário mínimo.

#### **2.4.2 Sistema Previdenciário na Constituição de 1988 e seus subsistemas**

A Previdência Social foi incluída como um dos três pilares da Seguridade Social na Constituição de 1988 e dividida em três regimes. Segundo Camarano e Fernandes

(2016) o maior deles é o Regime Geral da Previdência Social, tratado no artigo 201, que cobre os trabalhadores do setor privado. Os servidores públicos são cobertos pelo Regime Próprio de Previdência Social, tratados nos artigos 39 e 40, e cada unidade confederada possui seu regime. Além destes há o regime dos militares. Estes regimes são de filiação compulsória aos seus respectivos trabalhadores e administrados pelo poder público. O Regime Complementar da Previdência Social é voluntário e de caráter privado.

O RGPS é frequentemente analisado de forma subdivida, quanto ao sistema Urbano e Rural. Isso se dá, principalmente, devido as diferentes regras de acesso ao sistema, que serão vistas em detalhes na seção 3.1.

Quanto aos benefícios da União a divisão se dá entre os servidores públicos civis e os militares. Porém, segundo o site do Exército brasileiro<sup>6</sup>:

“Os militares não se aposentam, e sim são transferidos para a inatividade, para que possam ser mobilizados em caso de necessidade legal prevista na Constituição Federal (Estado de Sítio, de Guerra, Emergência ou comoção nacional). Eles mantêm o VÍNCULO COM A PROFISSÃO, pois continuam sujeitos ao Código Penal Militar e aos regulamentos disciplinares.”.

Cechim e Cechin (2007, p. 253), afirmam que: “Os militares têm regime diferenciado e específico, em respeito às características próprias da carreira, como acontece na maior parte dos países” e que uma vez atingido os limites de idade de cada força, estes são transferidos para a reserva ou reformados ex officio. Os militares contribuem apenas para as pensões e não para suas aposentadorias. Os autores dizem que “aposentadoria decorre do vínculo com o Estado e não do fato de ter havido contribuições” e “todos os militares ativos, reservistas e reformados contribuem para as pensões de seus dependentes, mas não para custear suas próprias aposentadorias.” (Cechim e Cechin, 2007, p. 254). Com isso custeio dos reservistas e reformados tem alto impacto nas finanças públicas.

---

6

<http://www.eb.mil.br/documents/10138/7880795/Cartilha+Prote%C3%A7%C3%A3o+Social/8f3fc6e2-9a90-480f-a74b-0dd2ff6324f5>

Este trabalho não aprofundará nesta questão e tratará os militares como um sistema previdenciário em conjunto com o regime dos servidores público civis, em linha com os autores e dados citados anteriormente e posteriormente.

Por fim, o Regime Complementar da Previdência Social, tratado no artigo 202, de caráter privado e de adesão facultativa. Segundo Medeiros (2013) confere uma proteção a mais para o trabalhador, sendo de caráter facultativo. Porém, apesar da sugestão da nomenclatura, este regime não visa, necessariamente, apenas a complementação de benefícios. Devido ao seu caráter privado, este trabalho não aprofundará nas reformas e números deste regime nas próximas seções.

Para Tafner (2007), a Constituição de 1988 deixa claro que a previdência se trata de um componente de seguro social com vínculos contributivos, além de filiação obrigatória. E que, por outro lado, o legislador constituinte definiu a Assistência Social com caráter distributivo, sem necessidade de vínculo contributivo por parte do beneficiário para receber o benefício.

Camarano e Fernandes (2016) corroboram esta visão, dizendo que apesar de estar explícito na Constituição de 1988 que sistema de seguridade social é marcado pelo princípio da universalidade de cobertura e de atendimento, isso não se ocorre na prática na previdência social. Isso se dá, segundo os autores, porque a previdência social requer custeio prévio, limitando seu acesso apenas aos contribuintes.

Segundo Rangel, *et al.* (2009, p 46) a Constituição de 1988 “não criou conjunto único de regras previdenciárias para toda a população” já que há diferenciação nas regras entre o RPPS e o RGPS. Eles destacam como grande diferença entre os sistemas a existência, no RPPS, da integralidade, isto é, o recebimento do benefício previdenciário igual a última remuneração, e a paridade, ou seja, o inativo receberia aumentos a cada aumento dado ao seu par na ativa. Como será visto, houve mudanças, através de Emendas Constitucionais, nestes dois pontos.

Bessa (2012) recorda que Constituição de 1988 utilizou o termo “tempo de serviço” ao invés de “tempo de contribuição” quanto a aposentadoria dos servidores. Segundo o autor este termo fazia com que a aposentadoria tivesse um caráter ‘premio’ e não contributivo, pois não estava vinculada ao pagamento de contribuições.

Ressalta-se que até 1993, não havia caráter contributivo no regime dos servidores. Rangel *et al.* (2009, p.46) citam Santos (1997): “(...) a aposentadoria no setor público surge como uma garantia, e até mesmo um prêmio, atribuído em razão da natureza de sua vinculação com a atividade estatal”.

É importante destacar que no texto original do artigo 201 e mesmo após as emendas constitucionais, a Constituição de 1988 diz que “Nenhum benefício que substitua o salário de contribuição ou o rendimento do trabalho do segurado terá valor mensal inferior ao salário mínimo.” Esta é uma questão fiscal importante e central no debate da reforma.

## **2.5 Novidades e reformas**

Segundo Camarano e Fernandes (2016), a legislação previdenciária brasileira recebeu quatro emendas. Nesta seção serão vistas as principais alterações separadas por presidentes.

### **2.5.1 Fernando Collor**

Segundo Oliveira, Beltrão, Ferreira (1997), o Governo Collor realizou algumas modificações sobre os benefícios do RGPS como: a) os valores máximos e mínimos dos benefícios passaram a ser iguais para todos os contribuintes, acabando a discriminação entre população urbana e rural. B) Concessão de pensão em caso de morte também para o homem C) Aposentadoria proporcional para a mulher d) Redução da aposentadoria rural de 65 para 60 anos para o homem e de 60 para 55 para a mulher e) extensão dos benefícios a todos os contribuintes do sistema, com exceção do salário-família

### **2.5.2 Itamar Franco**

Segundo Oliveira, Beltrão, Ferreira (1999), em 1992 Ministro do Trabalho e Previdência Social foi desmembrado em Ministério do Trabalho e Ministério da Previdência Social, com o segundo incorporando o INSS. Além disso foi promulgada em 1993 o LOAS, como visto anteriormente.

Além disto, segundo Rangel *et al.* (2009), em 1993, com a Emenda Constitucional nº 3 o plano previdenciário dos servidores públicos passa a ter caráter contributivo.

Foi em 1993 também que segundo Rangel *et al.* (2009, p. 50) no “Relatório Antonio Britto” foi feito o seguinte diagnóstico:

“a Previdência Social vivia a soma de três crises, que envolviam questões que abrangiam horizontes de curto, médio e longo prazos: circunstancial associada aos efeitos da recessão econômica, gerencial e estrutural, caracterizada, especialmente, pela inexistência de conceitos e limites claros das diferenças entre Previdência Social e Seguridade Social”.

Nota-se ainda que foram feitas sugestões - algumas presentes no debate sobre a reforma da previdência até hoje - tais como:

“a vinculação das fontes de financiamento, com as receitas sobre folha de salários custeando somente a Previdência Social; a Assistência Social e a saúde ficando por conta de outras fontes, com a possibilidade de criação da contribuição sobre transações financeiras; e possíveis alterações no plano de benefícios dos vários sistemas.”

### **2.5.3 Fernando Henrique Cardoso**

Em 1998, segundo Rangel *et al.* (2009, p. 51), o Governo FHC conseguiu aprovar a Emenda Constitucional nº20. Suas principais modificações foram: “a substituição do critério de tempo de serviço pelo critério de tempo de contribuição”; B)” extinção da aposentadoria por tempo de serviço proporcional para ambos os regimes (RGPS e RPPS) e estabelecimento de limite de idade para aposentadoria por tempo de serviço integral para os servidores públicos” c)” eliminação da aposentadoria especial dos professores universitários.” d) desconstitucionalização da fórmula de cálculo dos benefícios e) unificação das regras previdenciárias para União, estados e municípios f) “previsão de criação de regimes complementares para os servidores públicos voltados para a reposição dos proventos superiores ao teto de benefícios vigente para o RGPS.”

A Emenda Constitucional nº 20 determinou, no RGPS, como critérios de aposentadoria o tempo de contribuição de 35 anos para homens e 30 para mulheres

ou a idade mínima de 65 anos para homens e 60 para mulheres, com redução de 5 anos para a população rural e professores do ensino básico.

Segundo Giambiagi e Tafner (2011) em 1997, antes da aprovação da Emenda Constitucional nº20, no meio urbano, 58% das novas aposentadorias pelo INSS ocorreram antes dos 50 anos e 82% antes dos 55 anos.

No RPPS, ficou determinado para aposentadoria voluntária o cumprimento mínimo de 10 anos no serviço público. Para os proventos integrais a exigência ficou de 60 anos de idade com no mínimo 35 anos de contribuição para homens e de 55 anos de idade com no mínimo 30 anos de contribuição para mulheres. Em ambos foi exigido um período mínimo de 20 anos no setor público. Para a aposentadoria com proventos proporcionais ficou exigida a idade de 65 anos para homens e de 60 anos para as mulheres.

Graças a desconstitucionalização dos benefícios, em 1999 foi aprovada legislação sobre a regra de cálculo para benefícios do RGPS. Assim foi introduzido o Fator Previdenciário, relacionando tempo de contribuição e idade de aposentadoria.

#### **2.5.4 Luiz Inácio Lula da Silva**

Segundo Rangel *et al.* (2009), o Governo Lula realizou uma Reforma da Previdência já em 2003, 3 meses após assumir o governo. O foco foi a previdência do setor público. O objetivo era de criar maior isonomia entre o RGPS e o RPPS.

Para Giambiagi e Tafner (2011) a reforma foi um tipo de complemento da reforma do FHC.

Para Cechin e Cechin (2007), a medida mais importante desta Emenda foi o fim da integralidade para aqueles admitidos nos sistemas a partir de 2004 e a definição do valor dos benefícios com base no salário de contribuição. Segundo o autor, ficou aberto então a possibilidade de se adotar o Fato Previdenciário para o setor público, mas em 2004, a lei que regulamentou o benefício optou pela média simples dos 80% maiores salários de contribuição a partir de 1994.

Giambiagi e Tafner (2011) citam três pontos da reforma: a) elevação do teto de contribuição e de benefícios do INSS b) antecipação para aqueles que estavam na ativa do setor público a idade mínima, anteriormente válida apenas para os novos

entrantes c) taxa  o de 11% sobre o valor adicional do benefício do setor público que ultrapassasse o teto aposentadoria do INSS.

### **2.5.5 Dilma Rouseff**

Segundo Rangel e Saboia (2015) em 2012, através da lei 12.618, foi estabelecido, para os novos servidores públicos federais, como valor máximo de benefício o teto pago ao RGPS. Os servidores que desejarem receber acima do teto devem se filiar   Previdência Complementar.

Segundo Mostafa *et al.* (2012), a regra 95/85 aprovada em 2015 garantiria benefícios integrais aos aposentados por tempo de contribuição, sem fator redutor, quando o seguro, ao somar o tempo de trabalho com o tempo de contribuição alcançasse o número 95, se homem, e 85, se mulher. Desta forma há a possibilidade de o trabalhador optar por este cáculo ou o fator previdenciário na aposentadoria por tempo de contribuição.

## **2.6 A evolução dos números da Previdência Social**

Nesta seção serão explorados a evolução dos números da Previdência Social no Regime Geral e no Regime Próprio da União sob as regras da nova Constituição de 1988 e suas posteriores reformas, e depois, especificamente, sobre a questão da aposentadoria nestes dois sistemas. Devido à grande quantidade dados, não serão explorados os dados referentes aos Regimes Pr rios dos outros entes federativos que não a União. E como dito anteriormente, este trabalho não tratará do Regime Complementar.

### **2.6.1 Evolução no RGPS e RPPS**

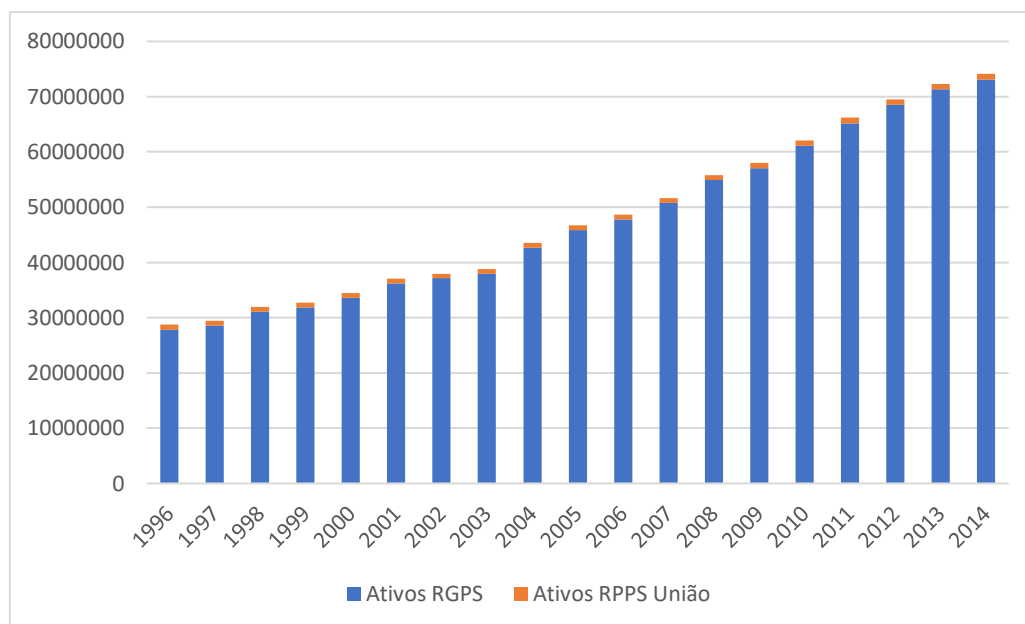
#### **2.6.1.1 Evolução dos ativos**

No gráfico abaixo percebe-se uma forte expansão de funcionários ativos no RGPS, segundo Camarano e Fernandes (2016) isso é justificado pelo aumento da formalização da população ocupada.

Percebe-se também que a grande maioria dos funcionários ativos está dentro do RGPS. Esta proporção era de 96,77% em 1996 e aumentou para 98,56% em 2014.



**Gráfico 2 - Evolução entre 1996 e 2014 do número de funcionários ativos por regime previdenciário**



FONTE: DATAPREV, CNIS, FONTE: DATAPREV, CNIS. Fonte: Secretaria de Gestão de Pessoas-GEGES e Relações de Trabalho no Serviço Público-SEGRT e Secretaria de Orçamento Federal-SOF/Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e Secretaria do Tesouro Nacional-STN do Ministério da Fazenda-MF. Elaboração própria

### 2.6.1.2 Evolução dos beneficiários

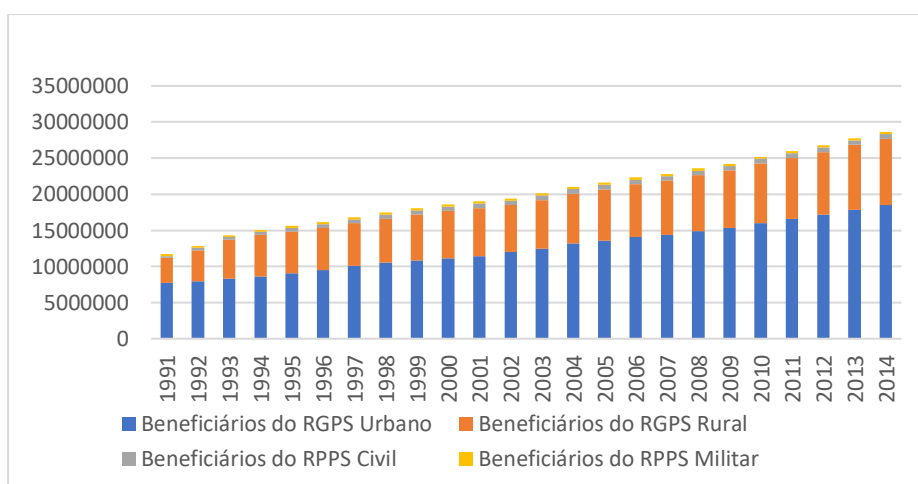
No gráfico abaixo se verifica um forte aumento no número de beneficiários, tanto no RGPS quanto no RPPS. O RGPS que possuía 11.206.225 beneficiários em 1991 chegou a 26.828.299 em 2013, um aumento de 139%. O RPPS teve um crescimento semelhante, saindo de 481.390 beneficiários em 1991 para 935.060 em 2013, um aumento de 94%.

Para Camarano e Fernandes (2016, p. 276) “esse crescimento acelerado pode ser explicado pela expansão da cobertura previdenciária e pelo envelhecimento populacional.”.

No RGPS é possível perceber que, historicamente, a maior parte dos beneficiários refere-se ao RGPS Urbano, que teve um número de beneficiários em 2014 superior em 102% a quantidade de beneficiários do RGPS Rural.

Já no RPPS a maior proporção de beneficiários sempre esteve no RPPS civil. Em 1991 o número de beneficiários do RPPS civil era apenas 3,5% maior do que o do RPPS Militar, já em 2014 essa diferença aumentou para 117%.

**Gráfico 3 - Evolução entre 1991 e 2013 dos beneficiários do RGPS e do RPPS**



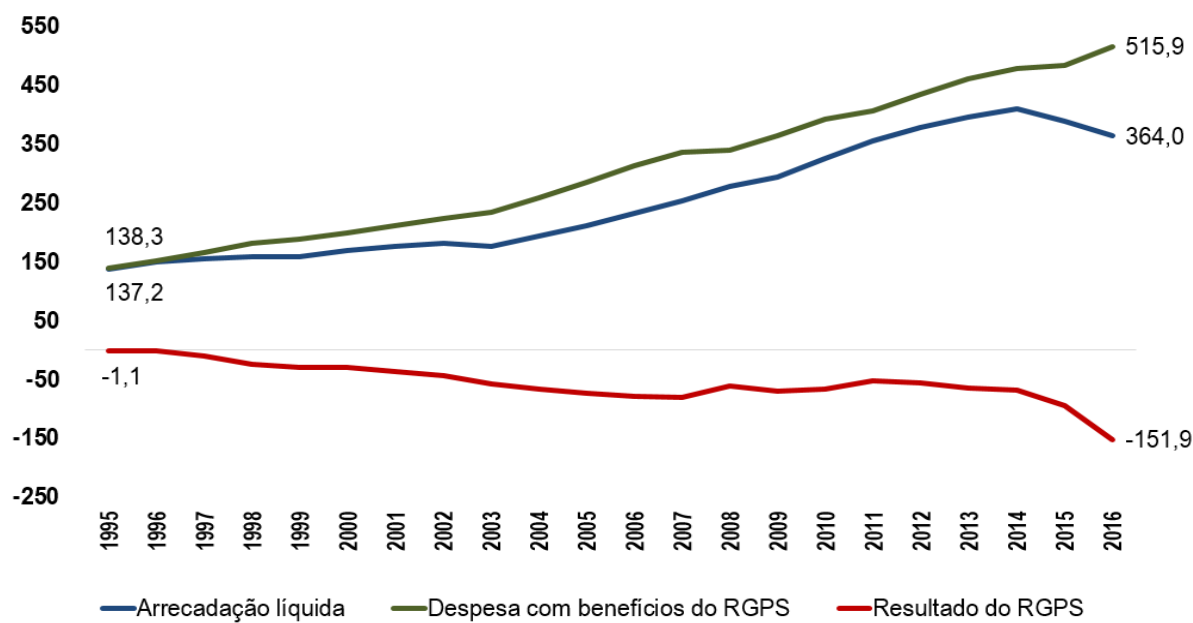
Fonte: Secretaria de Gestão de Pessoas-GEGES e Relações de Trabalho no Serviço Público-SEGRT e Secretaria de Orçamento Federal-SOF/Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e Secretaria do Tesouro Nacional-STN do Ministério da Fazenda-MF. DATAPREV, SUB e SINTESE e Plano Tabular da COAQ. Elaboração própria

### 2.6.1.3 Evolução financeira do RGPS

No gráfico abaixo é possível perceber a evolução dos três principais indicadores financeiros do fluxo de caixa do RGPS. É possível perceber que no ponto inicial, em 1996, há uma proximidade entre a arrecadação e a receita, resultando em um déficit de R\$1,1 bilhão. A partir de então há um descasamento, com crescimento maior das despesas previdenciárias frente à arrecadação. A partir de 2015 inicia-se uma forte retração da economia, com efeitos no lucro das empresas e no emprego

formal, resultando em uma queda das contribuições e uma inflexão da trajetória de crescimento da arrecadação, que cai. Como resultado, o déficit, que já existia desde 1996, alcança em 2016 o valor de R\$151,0 bilhões.

**Gráfico 4 - Evolução entre 1995 e 2016 da arrecadação líquida do RGPS, despesa com benefícios do RGPS e o resultado**



Fonte: Fluxo de Caixa INSS; Informar/DATAPREV. Acumulado de Janeiro a Dezembro (1995 a 2016)  
 – Em R\$ Bilhões de dezembro/2016 (INPC). Elaboração: SPREV/MF.

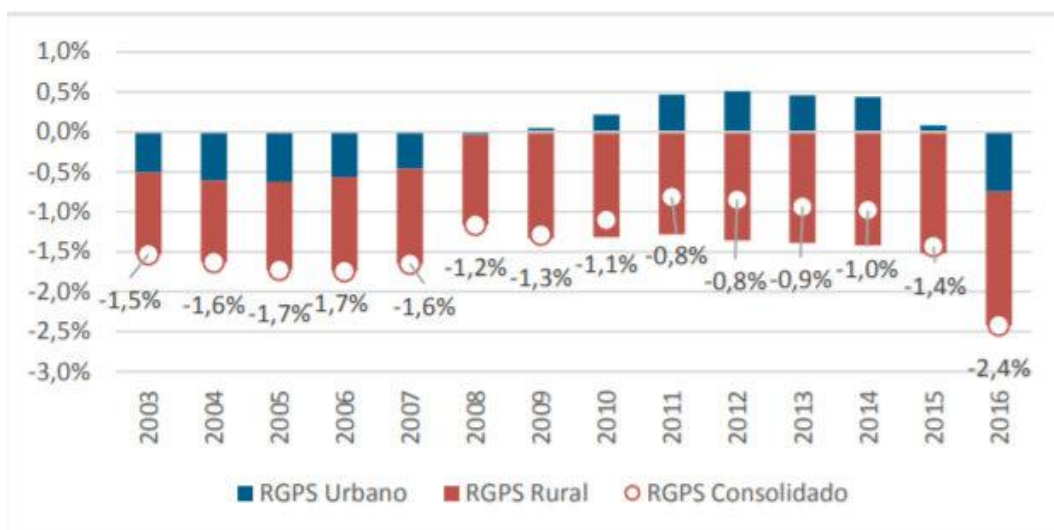
No gráfico abaixo é possível verificar o resultado do RGPS em proporção do PIB, separados pelo RGPS Urbano e RGPS Rural. Neste cenário chama atenção o déficit em todos os períodos do RGPS Rural. O RGPS Urbano apresenta superávit em 8 dos 14 períodos.

É notório também o impacto do RGPS Rural no resultado consolidado do RGPS, mesmo representando historicamente, uma proporção menor da soma total de beneficiários do RGPS.

O saldo final consolidado do RGPS é de um déficit em todos os 14 períodos.

Após a citada crise iniciada econômica há um aumento ainda maior do déficit, que atinge uma máxima histórica de 2,4% em 2016.

**Gráfico 5 - Evolução entre 2003 e 2016 do resultado do RGPS em relação ao PIB**

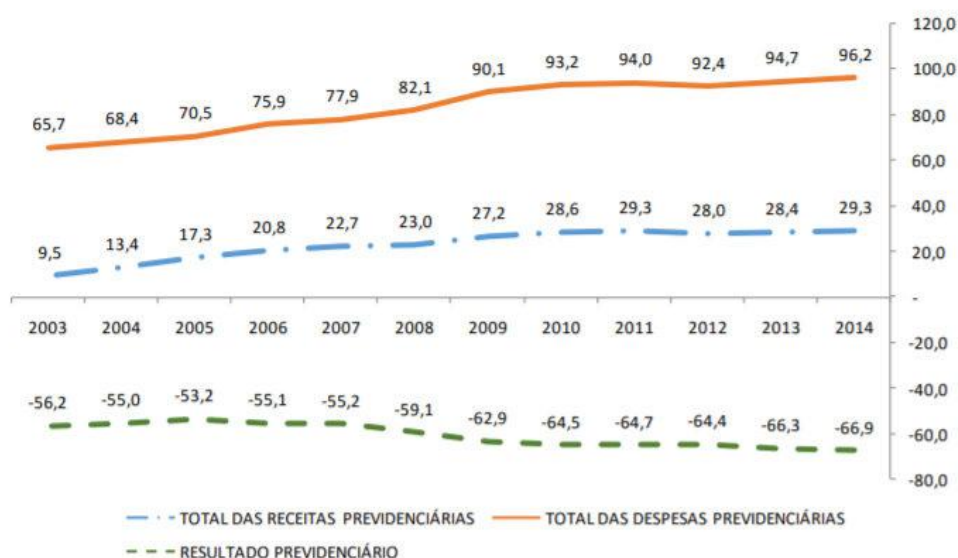


Fonte: Previdência Social – Boletim Estatístico da Previdência Social – BEPS. Elaboração: IFI

### 2.6.1.3 Evolução financeira do RPPS

O gráfico abaixo analisa o fluxo de caixa do RPPS da União entre 2003 e 2014. É possível perceber que o regime enfrentou um alto déficit no período. Mesmo o aumento de 308% das receitas entre 2003 e 2014, frente ao aumento de 146% das despesas neste período não foi suficiente para evitar o aumento do déficit.

**Gráfico 6 - Evolução entre 2003 e 2014 das receitas, despesas e resultado do RPPS da União (R\$ bilhões)**



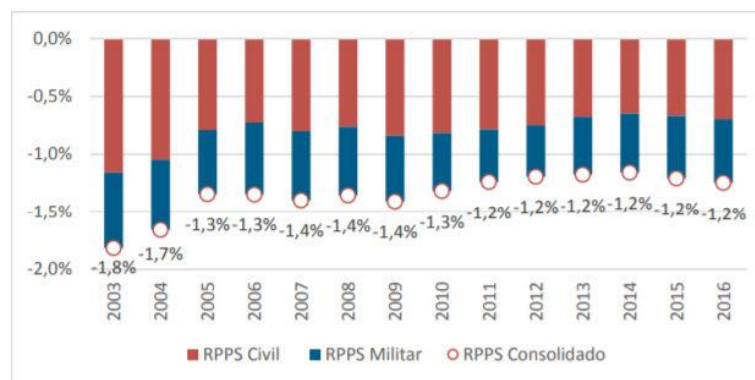
Fonte: Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária do Governo Federal (STN). Elaboração Moraes et al.<sup>7</sup>

No gráfico abaixo é possível verificar o resultado do RPPS da União em proporção do PIB separados pelo RPPS Civil e RPPS Militar. Neste cenário chama atenção o déficit do RPPS dos militares, que é desproporcional ao número de beneficiários em relação aos beneficiários do RPPS Civil.

É possível perceber uma pequena redução do déficit em proporção do PIB entre 2003 e 2010 e então estabilidade até 2016 em 1,2% do PIB.

**Gráfico 7 - Evolução entre 2003 e 2016 do resultado do RPPS em relação ao PIB**

<sup>7</sup> <http://www.sesconrs.com.br/wp-content/uploads/2016/08/Relat%C3%B3rio-19-Gest%C3%A3o-P%C3%BAblica-Eficaz-Previd%C3%A2ncia-out-2015.pdf>



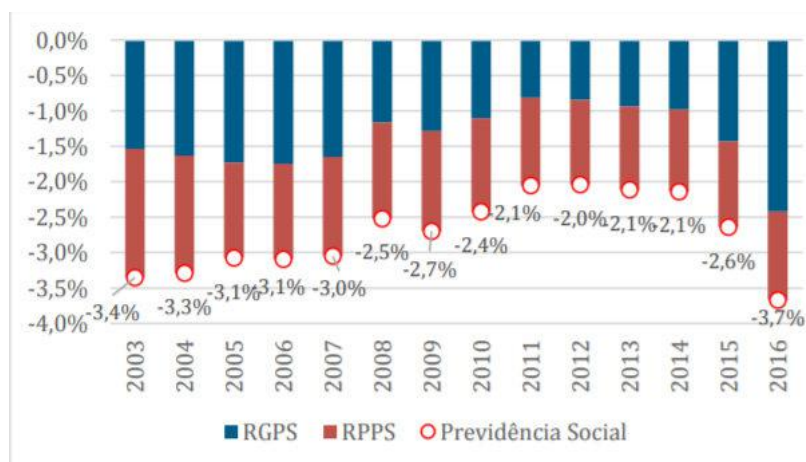
Fonte: Previdência Social – Boletim Estatístico da Previdência Social – BEPS.

Elaboração: IFI

#### 2.6.1.4 Evolução financeira consolidada do RPPS e RGPS

O gráfico abaixo é um consolidado da evolução do resultado da soma do RGPS e RPPS entre 2003 e 2016. Como dito anteriormente, há uma queda acentuada do déficit do RGPS a partir de 2014, que não é visualizada no RPPS. Chama atenção também, que mesmo com um número consideravelmente inferior de beneficiários, o déficit do RPPS tem, historicamente, proporções semelhantes à do RGPS.

**Gráfico 8 - Evolução entre 2003 e 2016 do resultado consolidado do RGPS e RPPS em relação ao PIB**



Fonte: Previdência Social – Boletim Estatístico da Previdência Social

BEPS. Elaboração: IFI

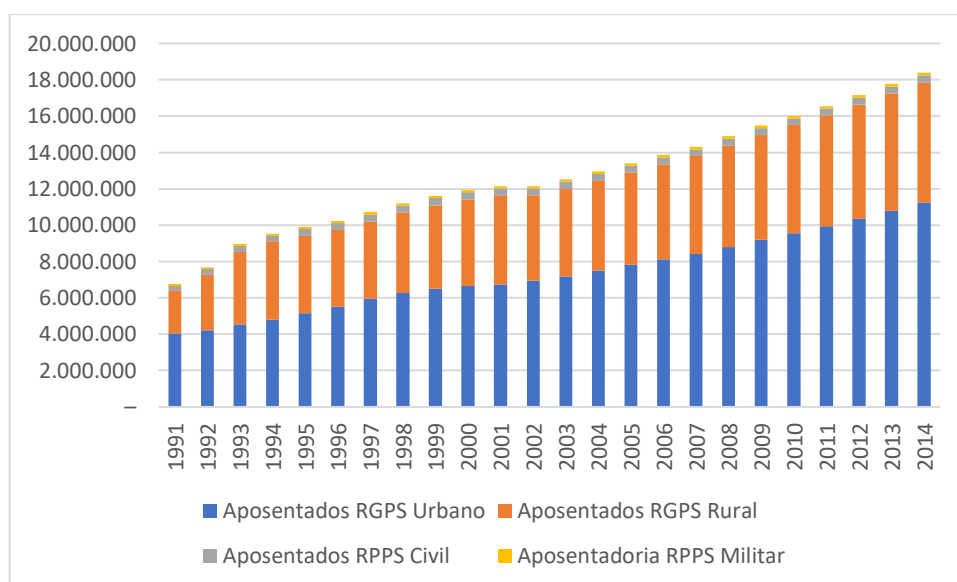
#### 2.6.2 Evolução dos números de aposentadorias no RGPS e RPPS

Nesta seção será analisada a evolução, no RGPS e RPPS, dos números total de aposentados, as despesas referentes a cada tipo de aposentadoria e, por fim, uma análise comparativa entre o crescimento do número dos aposentados e das despesas.

### 2.6.2.1 Evolução das aposentadorias no RGPS e RPPS

Quando analisado crescimento das aposentadorias percebe-se que há um crescimento semelhante ao RGPS e RPPS apresentados anteriormente. Todas as aposentadorias cresceram em números absolutos neste período. Em especial a aposentadoria do RGPS Urbano, em linha com o aumento do número geral de beneficiários desse sistema, analisado anteriormente.

**Gráfico 9 - Evolução entre 1991 e 2014 do número total de aposentados do RGPS e do RPPS**

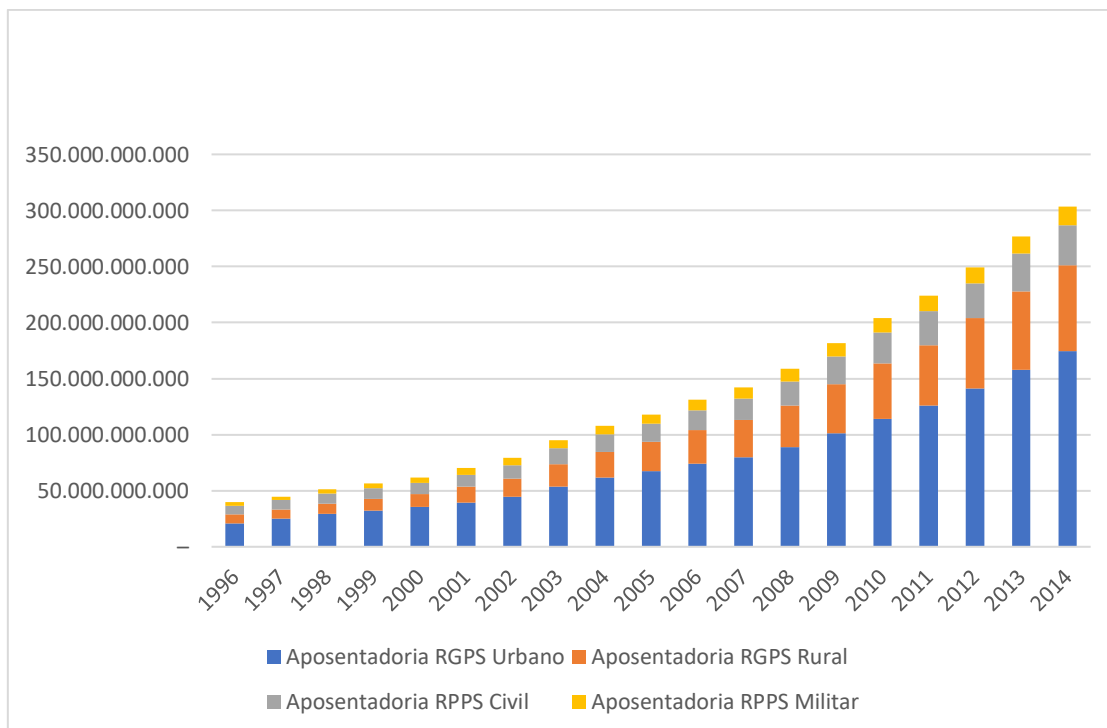


Fonte: Secretaria de Gestão de Pessoas-GEGES e Relações de Trabalho no Serviço Público-SEGRT e Secretaria de Orçamento Federal-SOF/Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e Secretaria do Tesouro Nacional-STN do Ministério da Fazenda-MF. DATAPREV, SUB e SINTESE e Plano Tabular da COAQ. Elaboração própria

### 2.6.2.2 Evolução das despesas com aposentadorias no RGPS e RPPS

No gráfico abaixo é possível perceber que há um crescimento geral das despesas com aposentadorias e em todos os regimes. Percebe-se que há um crescimento mais acelerado das despesas com aposentadoria do que o número de aposentados visto acima.

**Gráfico 10 - Evolução entre 1996 e 2014 das despesas com aposentadorias por regime**



Fonte: Secretaria de Gestão de Pessoas-GEGES e Relações de Trabalho no Serviço Público-SEGRT e Secretaria de Orçamento Federal-SOF/Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e Secretaria do Tesouro Nacional-STN do Ministério da Fazenda-MF. DATAPREV, SUB e SINTESE e Plano Tabular da COAQ. Elaboração própria

### 2.6.2.3 Evolução do salário mínimo

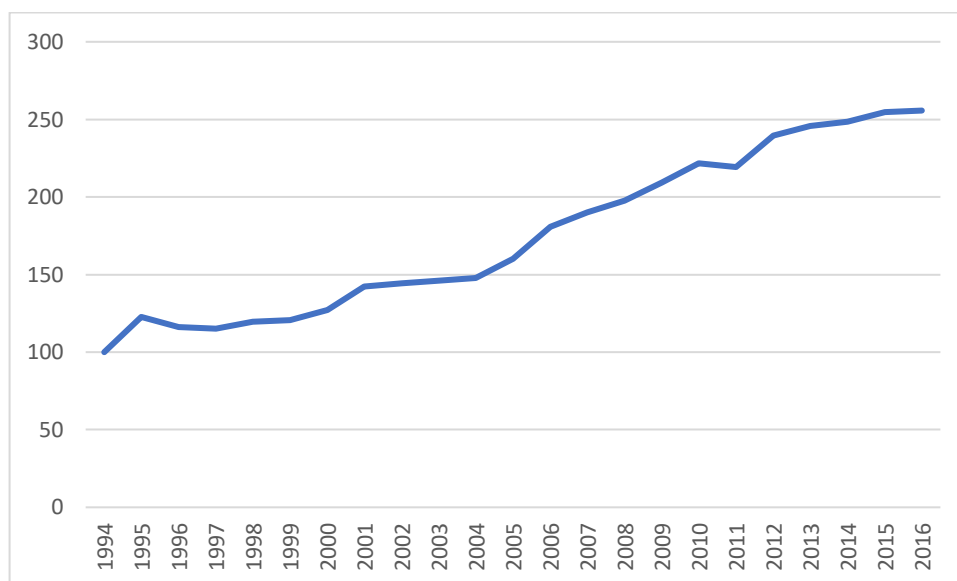
Como visto anteriormente, a Constituição de 1988 garante que nenhum benefício previdenciário será inferior ao valor de um salário mínimo.

Segundo Tafner e Giambiagi (2017) desde a estabilização de meados de 1990 o salário mínimo teve aumentos reais expressivos, impactando fortemente a Previdência, já que 2 em cada 3 benefícios são indexados a esse parâmetro. Atualmente 45% da folha de benefícios do INSS é de um salário mínimo.



No gráfico abaixo é apresentada a evolução do índice de reajuste do piso previdenciário.

**Gráfico 11 - Evolução entre 1994 e 2016 do índice real de reajuste do piso previdenciário. 1994=100**



Fonte: Tafner e Giambiagi (2017). Elaboração própria

#### **2.6.2.4 Análise comparativa da evolução da quantidade de aposentados e das despesas com aposentadorias no RGPS e RPPS**

Este crescimento em ritmos diferenciados fica claro na tabela abaixo. Enquanto há um crescimento entre 1996 e 2014 de 79,50% da soma total de aposentados, há um crescimento de 664% na despesa com as aposentadorias. O maior crescimento de despesas refere-se a Aposentadoria Rural, com 821,1%. Chama atenção o crescimento das despesas com aposentadoria do RPPS Civil frente ao pequeno aumento de servidores.

**Tabela 1 - Evolução entre 1996 e 2014 do número de aposentados e das despesas com aposentadoria**

	Crescimentos do número de aposentados	Crescimento das despesas com aposentadoria
Aposentadoria RGPS Urbano	104,1%	740,6%
Aposentadoria RGPS Rural	56,1%	821,1%
Aposentadoria RPPS Civil	2,4%	366,9%
Aposentadoria RPPS Militar	21,0%	464,0%
Média ponderada	79,5%	664,8%

FONTE: DATAPREV, SUB, SINTESE e Plano Tabular da DIIE. SIAFI - Secretaria do Tesouro Nacional. Elaboração própria

## Capítulo 3 - A Previdência Social atual e no futuro: a questão fiscal e demográfica

### 3.1 A questão demográfica

Como visto anteriormente, a questão demográfica é central no debate da previdência social brasileira, já que o financiamento do sistema previdenciário brasileiro é um modelo solidário em que os trabalhadores na ativa financiam, através de contribuições, os trabalhadores inativos.

Nesta seção será analisada a evolução e as expectativas futuras quando a taxa de fecundidade, a expectativa de sobrevida, a pirâmide etária, o grupo etário e a razão dependência. Diante desses dados será feita uma conclusão sobre a questão demográfica.

#### 3.1.1 Taxa de fecundidade

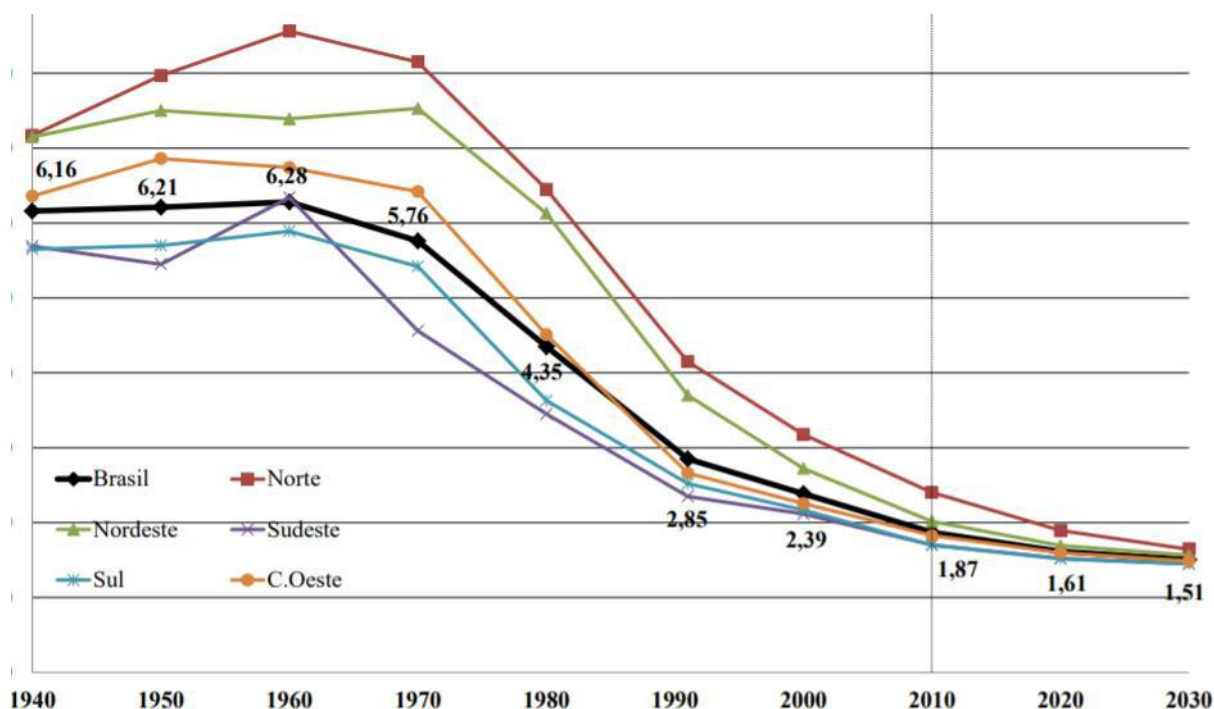
A taxa de fecundidade é uma aproximação da média do número de filhos que uma mulher terá no decorrer de sua vida.<sup>8</sup> Com base na série histórica é possível perceber que há uma tendência de queda nesta taxa. Em 1940, a média brasileira era de 6,16 em 1980 já estava em 4,35. Na década de 1990 há uma queda forte, chegando a 2,85. Em 2010 chega a 1,87, ou seja, menor que a taxa de reposição. A partir das projeções populacionais do IBGE é possível verificar que a partir de 2020 a taxa de fecundidade chegará a 1,61 e em 2030 1,51. Percebe-se no gráfico abaixo que é um fenômeno comum à todas as regiões brasileiras.

---

8

<https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaodevida/indicadoresminimos/conceitos.shtm>

**Gráfico 12 - Evolução e previsão entre 1940 e 2030 da taxa de fecundidade por regiões do Brasil**



Fonte: IBGE

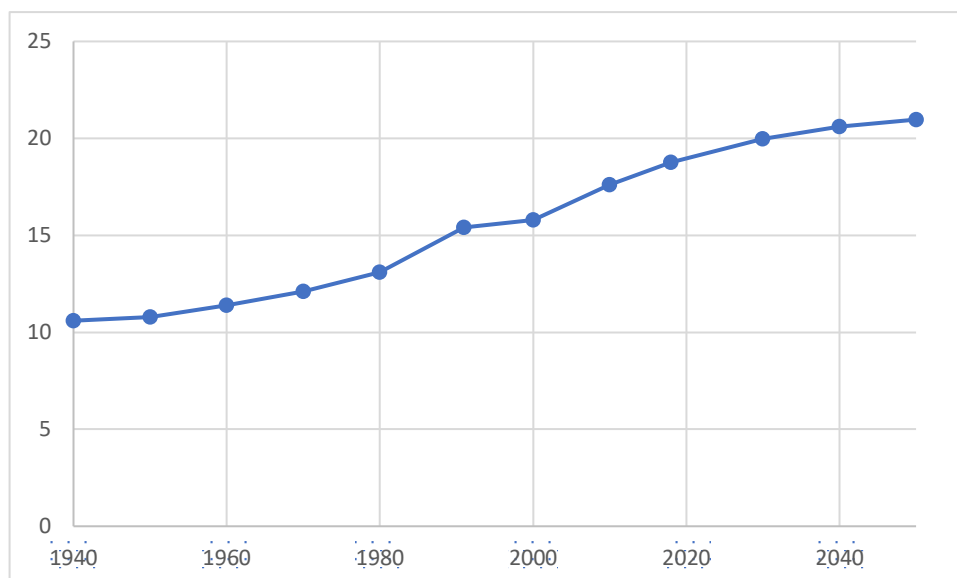
### 3.1.2 Expectativa de sobrevida

Para o estudo da Previdência Social é utilizado o conceito de sobrevida. Não é correto utilizar a expectativa de vida ao nascer, já que nesta métrica considera a taxa de mortalidade infantil, por exemplo, que não tem impacto na Previdência, já que estes não contribuem ou são beneficiários do sistema.

Calculam-se através de uma tábua de mortalidade as probabilidades de vida da população em determinada idade.

Como é possível perceber no gráfico abaixo, há um processo de evolução da expectativa de sobrevida da população idosa. Espera-se que a expectativa de sobrevida dobre até 2040, em relação a 1940. Em relação ao início da década de 1990, à época da Constituição de 1988, a expectativa de sobrevida irá aumentar até 2050 em quase 8 anos.

**Gráfico 13 - Evolução da expectativa de sobrevida aos 65 anos entre 1940 e 2050**



Fonte: IBGE, Censo Demográfico 1940/2010. IBGE/Diretoria de Pesquisas. Coordenação de População e Indicadores Sociais. Gerência de Estudos e Análises da Dinâmica Demográfica. Elaboração própria

Nota-se na tabela abaixo que há pouca diferença quanto a expectativa de sobrevida da população aos 65 anos nas regiões do Brasil em 2018. A região Norte, que apresenta o pior resultado, tem uma expectativa de apenas 2,29 anos menor que a Região Sul, apontado uma convergência entre as regiões.

**Tabela 2 - Expectativa de sobrevida em 2018 aos 65 anos por região do Brasil**

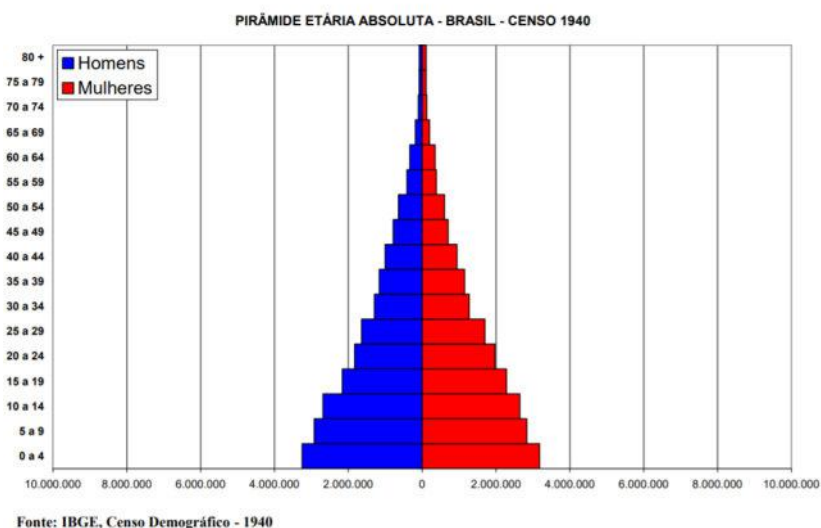
Brasil	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
18,76	17,10	17,76	19,38	19,39	18,19

Fonte: IBGE/Diretoria de Pesquisas. Coordenação de População e Indicadores Sociais. Gerência de Estudos e Análises da Dinâmica Demográfica. Elaboração própria

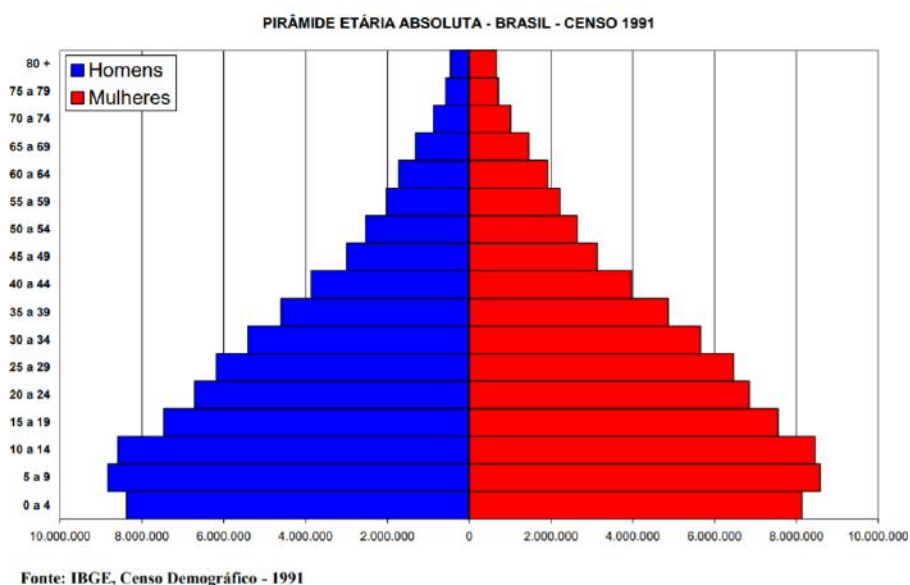
### 3.1.3 Pirâmide Etária

Pode-se perceber que entre 1940 e 1991 (ano do primeiro Censo pós Constituição de 1988) a pirâmide etária brasileira teve seu formato pouco alterado. A proporção de jovens permaneceu, relativamente, maior do que a de adultos e idosos.

**Gráfico 14 – Pirâmide etária absoluta do Brasil em 1940**

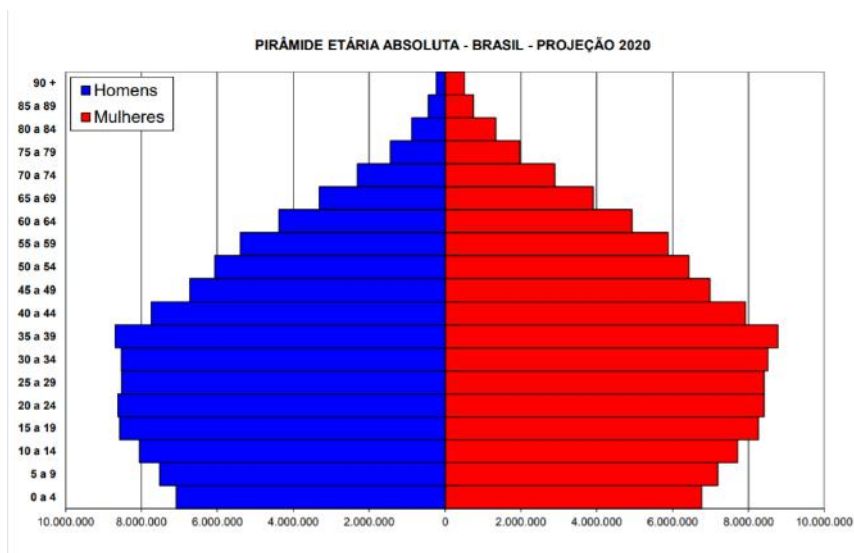


**Gráfico 15 - Pirâmide etária absoluta do Brasil em 1991**



A projeção para os anos de 2020, mostram que essa tendência começa a se alterar. A parte do meio da pirâmide fica relativamente maior do que a base.

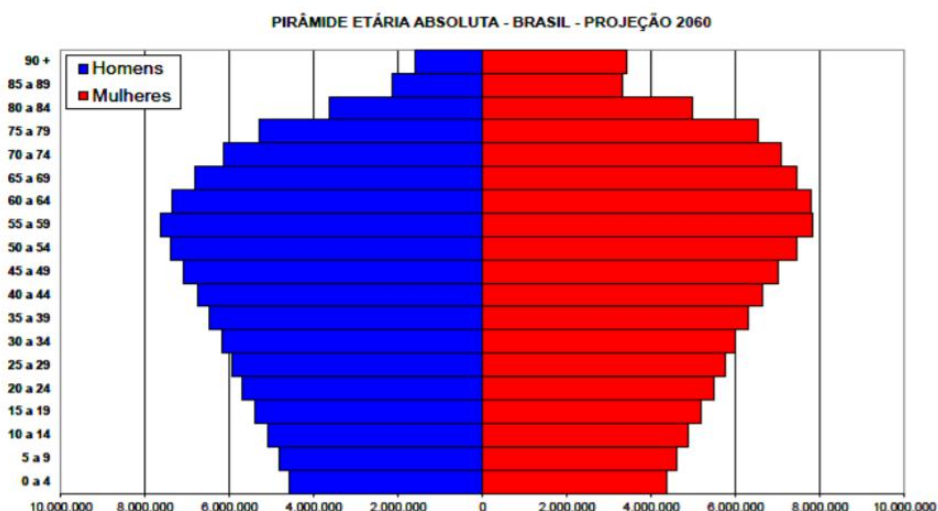
**Gráfico 16 - Projeção da pirâmide etária absoluta do Brasil em 2020**



Fonte: IBGE, com base na projeção da população do Brasil por sexo e idade: 2000-2060

A projeção para os anos 2060 mostram um quadro em que a parte superior da pirâmide, já é maior do que a base e parte média, representando um envelhecimento relativo da população.

**Gráfico 17 - Projeção da pirâmide etária absoluta do Brasil em 2060**



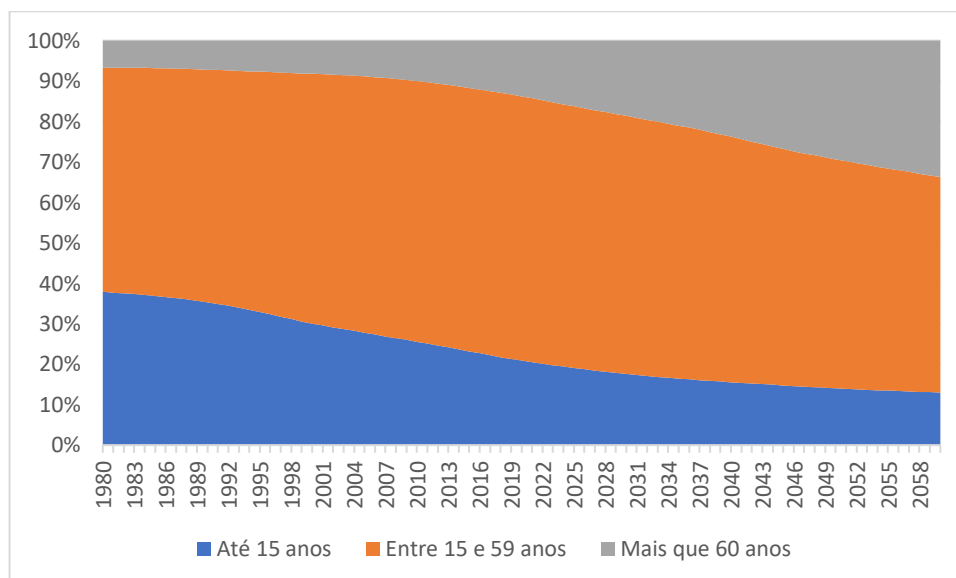
Fonte: IBGE, com base na projeção da população do Brasil por sexo e idade: 2000-2060

### 3.1.4 Grupo etário

Segundos dados da Projeção Populacional do IBGE entre 1980 e 2060 é possível visualizar no gráfico por grupo etário que a população até 15 anos vem sofrendo uma redução relativa. Em 1980 representavam 38% do total em 2060, projeta-se que representarão apenas 13%. A população entre 15 e 59 anos terá uma redução relativa de 55% em 1980 para 53% em 2060. Por fim, a população acima de 60 anos passará de 7 % da população em 1980 para 34% da população em 2060.

Nota-se que foi considerado para análise dos gráficos e tabelas a idade de 60 anos para representar a população idosa. A escolha de 60 anos neste caso se deve ao fato de que a aposentadoria média brasileira em 2015 foi de 59,4 anos.<sup>9</sup>

Gráfico 18 - **Evolução entre 1980 e 2050 por grupo etário no Brasil**



Fonte: IBGE/Diretoria de Pesquisas. Coordenação de População e Indicadores Sociais. Gerência de Estudos e Análises da Dinâmica Demográfica. Elaboração própria

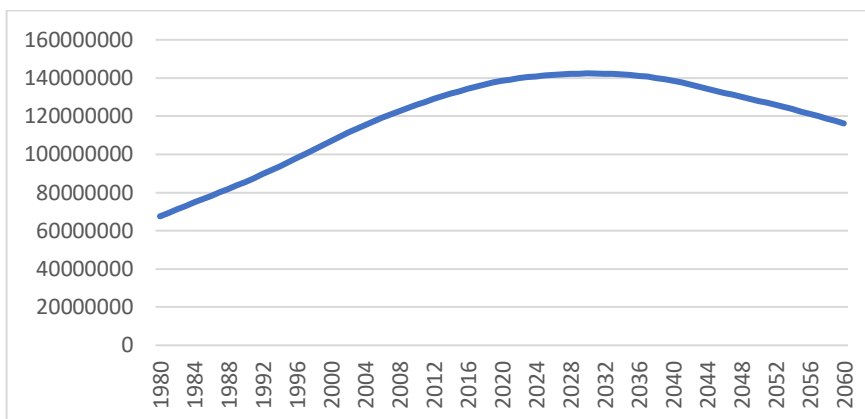
No gráfico abaixo é possível perceber que em 2031 a população entre 15 e 59 anos atingirá seu ponto máximo, estimado em cerca de 142 milhões de pessoas, e

<sup>9</sup> Fonte: Estudo "Demografia e Idade média das aposentadorias", do Ministério do Trabalho e da Previdência Social (ano referência: 2012); o número do Brasil é de 2015



depois entrará em um processo de declínio. Ou seja, o Brasil enfrentará um processo de redução absoluta da população economicamente ativa.

**Gráfico 19 - Evolução da população entre 15 e 59 anos no período de 1980 a 2060 no Brasil**



Fonte: IBGE/Diretoria de Pesquisas. Coordenação de População e Indicadores Sociais. Gerência de Estudos e Análises da Dinâmica Demográfica. Elaboração própria

### 3.1.5 Razão dependência de idosos com 60 anos ou mais

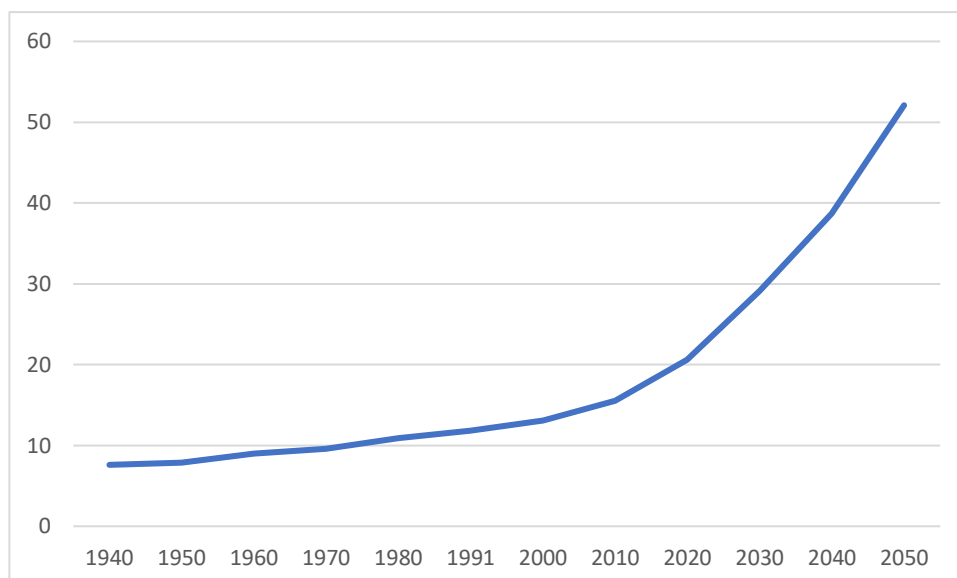
Como o sistema previdenciário brasileiro é de repartição simples, as contribuições dos jovens financiam os benefícios dos idosos, como já visto anteriormente. É necessário então analisar a relação entre população em idade e população com 60 anos ou mais.

A razão dependência de idosos com 60 anos ou mais é medida pelo cálculo:

$$(\text{População com mais de 60 anos} / \text{População entre 15 a 59 anos}) * 100$$

É possível perceber a trajetória crescente, devido ao envelhecimento da população e a queda da taxa de fecundidade, vistos anteriormente. Em 2050 espera-se que a razão dependência atinja 52,1, quase 5 vezes maior do que à época da promulgação da Constituição de 1988.

**Gráfico 20 - Evolução entre 1940 e 2050 da razão dependência de idoso com 60 anos ou mais em relação a pessoas com 15 a 59 anos no Brasil**



Fonte: IBGE/Diretoria de Pesquisas. Coordenação de População e Indicadores Sociais. Gerência de Estudos e Análises da Dinâmica Demográfica. Elaboração própria

### **3.1.6 Conclusão**

Nesta seção foi demonstrado que o Brasil passa por um processo de envelhecimento. A taxa de fecundidade permanecerá em queda ao passo que a população idosa viverá cada vez mais.

Chama atenção que a taxa de fecundidade já se encontra abaixo da taxa reposição. O efeito, no ano de 2031 será o de declínio absoluto da população economicamente ativa. Ao mesmo tempo, a população idosa está vivendo cada vez mais e esta tendência deverá se manter.

Como visto nas seções anteriores este é um problema grave em um sistema previdenciário de repartição simples, na medida em que há cada vez maior pressão nos ativos para financiar os benefícios dos inativos.

Dado que os benefícios previdenciários são fixos e financiados pelas contribuições da população ativa, que irá diminuir em valores relativos e absolutos, é necessário analisar a sustentabilidade do sistema.

## **3.2 A Previdência atual e a questão fiscal**

Nesta seção será explicitado o funcionamento atual do RGPS e do RPPS e especificamente quanto a questão das aposentadorias, bem como os principais números do cenário atual.

### **3.2.1 O funcionamento e regras atuais**

#### **3.2.1.1 RGPS**

O Regime Geral da Previdência Social, desde 1990 é administrado pelo Instituto Nacional de Seguridade Social, ou INSS, segundo o site da Secretaria de Previdência do Governo Federal<sup>10</sup> uma autarquia federal vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário e tem suas políticas planejadas pela Secretaria de Previdência do Ministério da Fazenda. Fazem parte desse sistema, automaticamente, todos os trabalhadores com carteira assinada. Além disso, devem se inscrever aqueles que trabalham por conta própria. Incluem-se os empregados, os empregados domésticos, os trabalhadores avulsos, os contribuintes individuais e os trabalhadores rurais. Quem não possui renda também pode se inscrever, como estudantes e donas de casa. É vedada a participação daqueles que se enquadram no RPPS.

Segundo a secretaria há 3 tipos de auxílio (doença, acidente, reclusão), 2 tipos de pensão (morte, especial), além do salário-maternidade e salário-família. Este trabalho tratará apenas das aposentadorias.

A lista de aposentadorias abaixo foi feita com base no já referido site da Secretaria de Previdência do Governo Federal:

a) Aposentadoria por idade urbana – Concedida aos 65 anos para homens e 60 para mulheres com período mínimo de contribuição de 15 anos.

b) Aposentadoria por idade rural – Os trabalhadores rurais têm direito a aposentadoria por idade com cinco anos a menos que os trabalhadores urbanos. A partir dos 60 anos para homens, e a partir dos 55 anos para mulheres. Além disso,

---

<sup>10</sup> <http://www.previdencia.gov.br/perguntas-frequentes/regime-geral-rgps/>

eles devem comprovar 15 anos de atividade rural. Ou seja, não há necessidade contributiva.

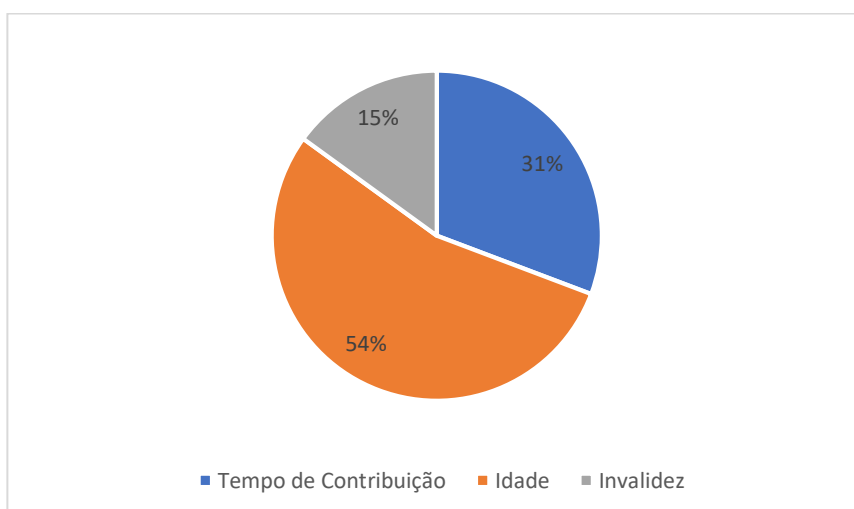
c) Aposentadoria por tempo de contribuição – Para a aposentadoria integral é requerido 35 anos de contribuição para os homens e 30 para as mulheres. Professores podem se aposentar com cinco anos de contribuição a menos. Para a aposentadoria proporcional o trabalhador tem que combinar dois requisitos: tempo de contribuição e idade. Desta forma o trabalhador pode escolher utilizar o cálculo do fator previdenciário ou a regra 95/85 vistos anteriormente.

D) Aposentadoria especial – O trabalhador deverá comprovar, além do tempo de trabalho, a exposição aos agentes nocivos químicos, físicos, biológicos ou associação de agentes prejudiciais pelo período exigido para a concessão do benefício de 15, 20 ou 25 anos.

E) Aposentadoria por invalidez– É garantido aos trabalhadores que, por doença ou acidente, forem considerados pela perícia médica da Previdência Social incapacitados para exercer suas atividades.

No gráfico abaixo é possível perceber que a maior parte da aposentadoria concedidos no período entre 2014 e 2016 foi pelo critério de idade.<sup>11</sup>

**Gráfico 21 - Aposentadorias do RGPS concedidas por tipo entre 2014 e 2016 como porcentagem do total**



<sup>11</sup> Aas aposentadorias por idade rural e urbano foram somadas e as aposentadorias especiais são consideradas como aposentadorias por tempo de contribuição.

Fonte: Boletim Estatístico da Previdência Social de 2016

Na tabela abaixo percebe-se que o maior valor é pago a aposentadorias por tempo de contribuição. Uma das explicações para esta diferença é a de que as aposentadorias por contribuições, geralmente são obtidas por trabalhadores com maior qualificação, que se mantem no mercado formal e contribuindo com o INSS tempo o suficiente para se aposentar por este critério.

**Tabela 3 - Comparação do valor médios das aposentadorias por tipo no RGPS em dezembro de 2017**

Idade	R\$1.105,03
Invalidez	R\$1.417,63
Tempo de Contribuição	R\$2.306,15

Fonte: Boletim Estático da Previdência Social de Dezembro de 2017

### **3.2.1.2 RPPS**

Segundo o site da Secretaria de Previdência do Governo Federal<sup>12</sup> “O Regime de Previdência dos Servidores Públicos, denominado Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) tem suas políticas elaboradas e executadas pela Secretaria de Previdência do Ministério da Fazenda. Este Regime, é compulsório para o servidor público do ente federativo que o tenha instituído, com teto e subtetos definidos pela Emenda Constitucional nº 41/2003. Excluem-se deste grupo os empregados das empresas públicas, os agentes políticos, servidores temporários e detentores de cargos de confiança, todos filiados obrigatórios ao Regime Geral.

São previstas as aposentadorias<sup>13</sup>:

- A) Invalidez: Garantido aos trabalhadores que, por doença ou acidente, forem considerados pela perícia médica da Previdência Social incapacitados para exercer suas atividades.

---

<sup>12</sup> <http://www.previdencia.gov.br/perguntas-frequentes/regime-proprio-rpps/>

<sup>13</sup> <http://www.previdencia.gov.br/wp-content/uploads/2016/07/RESUMOESQUEMATIZADOREGRASAPOSENTADORIAS.pdf>

- B) Compulsória: O servidor é obrigado a se aposentar quando chega a 70 anos de idade
- C) Tempo de contribuição: Homens com idade mínima de 60 anos de idade e mulheres com 55 anos de idade. São necessários 10 anos de serviço público e 5 anos de efetivo exercício do cargo e 35 anos totais de contribuição se homem e 30 anos se mulher.
- D) Por Idade: Homens com 60 anos de idade e mulheres com 55 anos de idade. São necessários 10 anos de serviço público e 5 anos de efetivo exercício do cargo.

### 3.2.2 Os números em 2016 do RGPS e RPPS

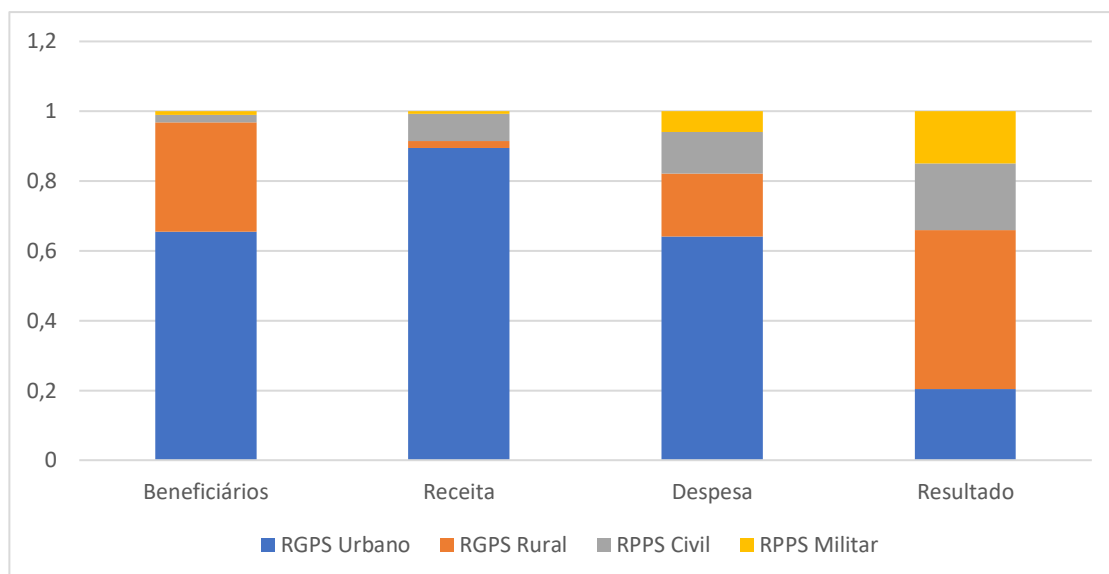
**Tabela 4 - Resumo geral de beneficiários, receitas, despesas e resultados do RGPS, RPPS e seus subsistemas**

		Beneficiários	Receitas	Despesas	Resultado
RGPS + RPPS	Valor (milhões)	30,16	R\$391.763,21	R\$618.648,77	- R\$226.885,56
	Per capita anual (R\$)	-	R\$12.986,97	R\$20.508,23	R\$7.521,27
	% do PIB	-	6,3%	9,9%	-3,6%
RGPS Consolidado	Valor (milhões)	29,18	R\$358.137,30	R\$507.871,30	- R\$149.734,00
	Per capita anual (R\$)	-	R\$12.271,96	R\$17.402,76	R\$5.130,80
	% do PIB	-	5,70%	8,10%	-2,40%
RGPS Urbano	Valor (milhões)	19,76	R\$350.217,00	R\$396.561,00	-R\$46.344,00
	Per capita anual (R\$)	-	R\$17.720,26	R\$20.065,17	R\$2.344,91
	% do PIB	-	5,6%	6,3%	-0,7%
RGPS Rural	Valor (milhões)	9,42	R\$7.920,30	R\$111.310,30	- R\$103.390,00

	Per capita anual (R\$)	-	R\$840,82	R\$11.816,71	-R\$10.975,89
	% do PIB	-	0,10%	1,8%	-1,6%
RPPS Consolidado	Valor (milhões)	0,98	R\$33.625,91	R\$110.777,47	-R\$77.151,56
	Per capita anual (R\$)	-	R\$34.225,23	R\$112.751,87	-R\$78.526,63
	% do PIB	-	0,50%	1,80%	-1,20%
RPPS Civil	Valor (milhões)	0,68	R\$30.696,40	R\$73.778,66	-R\$43.082,26
	Per capita anual (R\$)	-	R\$44.906,67	R\$107.932,97	-R\$62.942,23
	% do PIB	-	0,7%	1,7%	-1%
RPPS Militar	Valor (milhões)	0,3	R\$2.929,51	R\$36.998,81	-R\$34.069,30
	Per capita anual (R\$)	-	R\$9.800,03	R\$123.771,23	- R\$113.971,20
	% do PIB	-	0,0%	0,6%	-0,5%

Fonte: Mercado Popular, IFI, Boletim Estatístico de Pessoal, Boletim Estatístico da Previdência Social e Relatório Resumido de Execução Orçamentária. Elaboração própria

**Gráfico 22 - Participação em 2016 no sistema previdenciário em relação ao total (%)**



Fonte: Mercado Popular, IFI, Boletim Estatístico de Pessoal, Boletim Estatístico da Previdência Social e Relatório Resumido de Execução Orçamentária. Elaboração própria

A partir da tabela e do gráfico acima é possível perceber que ocorreu um déficit de 3,6% do PIB em 2016 no consolidado do RGPS e RPPS. O déficit foi registrado em todos os regimes e sistemas.

O RGPS concentrou 96,7% dos beneficiários em 2016 e 66,6% do déficit. Já o RPPS concentrou 3,3% dos beneficiários e foi o responsável por 33,3% do déficit. Mesmo com a maior receita per capita do RPPS, a alta despesa, com custo médio per capita de R\$112.751,87 impacta em um elevado déficit no resultado. Como explicado anteriormente, há grandes diferenças nos sistemas, que apesar das reformas explicitadas, ainda resultam em benefícios médios desproporcionais.

O maior déficit ficou a cargo do RGPS Rural e foi de 1,6% do PIB. Este sistema possui o segundo maior número de beneficiários, atendendo em 2016 a 9,420 milhões de pessoas, porém, possui a menor receita per capita anual de todos os setores, de apenas R\$840,82, um valor de apenas 6% da média de receitas per capita no consolidado do RGPS e RPPS. As receitas correspondem a apenas 7,1% das despesas. O número de beneficiários corresponde a 31% da soma total, e seu déficit corresponde a 44% do total.



O RPPS Militar fica a frente quanto ao critério de maior déficit per capita anual, com R\$113.971,20. Como pode ser visto, há um grande descasamento entre receitas e despesas. As receitas correspondem por, apenas, 7,9% da despesa. Além disso, as despesas per capita são quase 500% mais altas que a média das despesas per capita da média do RGPS e RPPS e são as mais altas de todo os sistemas. O número de beneficiários corresponde a 1% da soma total, e seu déficit corresponde a quase 14% do total.

O RGPS Urbano possui o menor déficit per capita, resultado de uma correspondência maior entre as receitas e despesas. As despesas são 14% maiores do que as receitas. As despesas per capita ficam um pouco abaixo da média geral do RGPS e RPPS. O número de beneficiários do RGPS urbano corresponde a 65% da soma total, e seu déficit corresponde a quase 19% do total. Seu déficit em relação ao PIB está entre os menores, ficando atrás neste quesito apenas do RPPS militar, que possui por volta de 1,5% do número de beneficiários do RGPS Urbano.

Quanto ao RPPS Civil, chama atenção a elevada receita per capita, a frente de todos os demais neste critério. Porém, esta elevada receita per capita não é suficiente para cobrir a, também, elevada despesa per capita, ficando atrás apenas do RPPS militar neste segundo critério. Como resultado, o RPPS Civil apresenta um déficit de 1% do PIB, acima do déficit do RGPS Urbano de 0,7%, mesmo que esse último tenha 29 vezes mais beneficiários. O número de beneficiários do RPPS Civil corresponde a 2,2% da soma total, e seu déficit corresponde a quase 27% do total.

Na tabela abaixo é possível perceber a enorme disparidade do valor dos benefícios médios. A aposentadoria por idade no RGPS, conforme visto anteriormente, representou em 2016, 53% dos benefícios concedidos no RGPS. Esta categoria possui o menor valor médio. É visível que os altos benefícios estão concentrados no RPPS<sup>14</sup>, especialmente no Judiciário e nos Servidores públicos do legislativo.

---

<sup>14</sup> Considera-se na tabela como RPPS: o servidor público do Executivo, militares, ministérios públicos, judiciário, e o servidor público do legislativo

**Tabela 5 - Valor médio das aposentadorias por tipo**

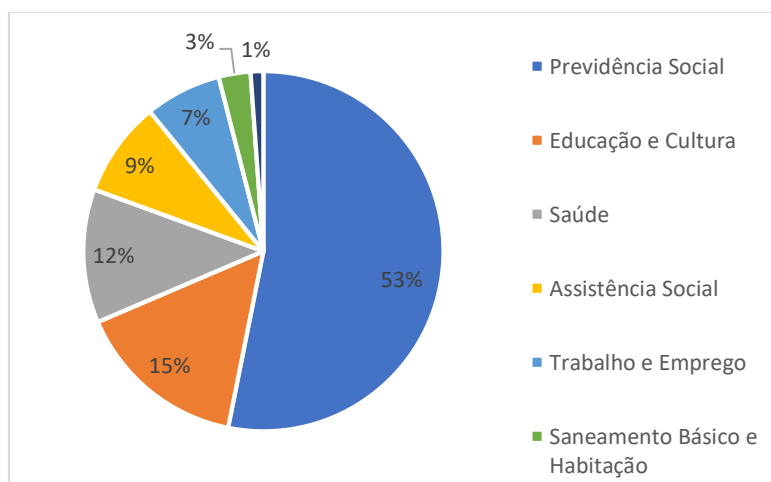
Tipo	Valor médio
Por idade RGPS	R\$951,77
Tempo de contribuição RGPS	R\$1.944,67
Média do RGPS	R\$1.240,00
Servidor público do Executivo	R\$7.583,00
Militares	R\$9.597,00
Ministério Público	R\$18.053,00
Judiciário	R\$26.302,00
Servidor público do Legislativo	R\$28.547,00

Fonte: Camargo, 2017.

### 3.2.4 A Previdência no Orçamento da União

Percebe-se no gráfico abaixo que as despesas com a Previdência Social - somadas RPPS e RGPS – representaram mais do que a metade da composição dos gastos sociais do Governo Federal em 2015.

**Gráfico 23 - Composição em 2015 do gasto social do Governo Federal**



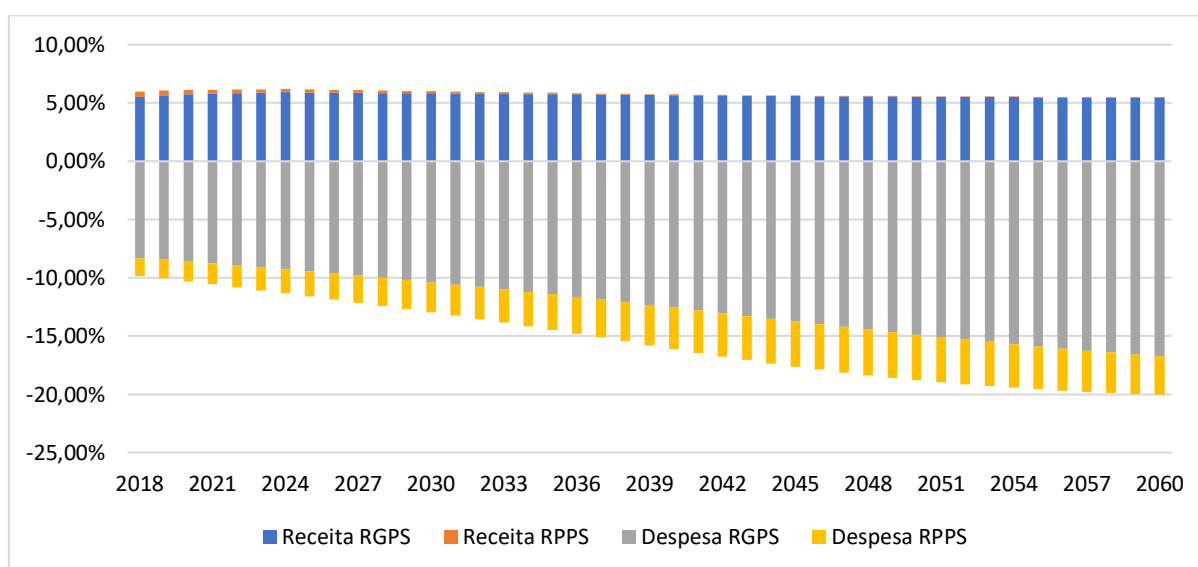
Fonte: SIAFI/SIDOR, Demonstrativos dos Gastos Tributários – DGT.  
Elaboração própria.

### 3.2.5 As projeções futuras dos números

No gráfico abaixo é apresentada a expectativa de evolução das despesas e receitas do RGPS e do RPPS.

Segundo o relatório *Pensions at Glance* de 2017 da OCDE, em 2060 o Brasil terá o maior gasto previdenciário em relação ao PIB quanto a todos os países analisados

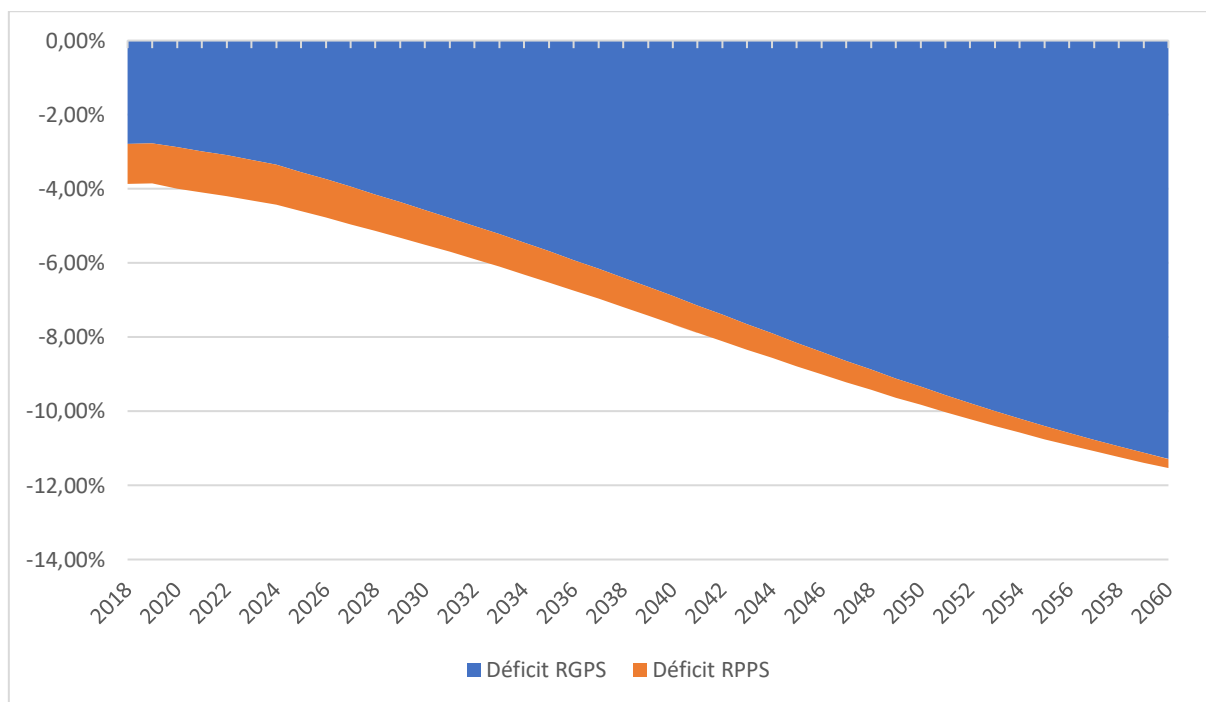
Gráfico 24 - **Projeção entre 2018 e 2060 das receitas e despesas do RGPS e RPPS em % do PIB**



FONTE: CGACI/DRPSP/SPPS/MF. Fonte: SPREV/MF. PLDO 2018 Elaboração própria

Neste gráfico abaixo é apresentado a projeção do déficit do RGPS e RPPS em relação ao PIB. Nota-se que há a expectativa de um forte aumento do déficit do RGPS em relação ao PIB, enquanto que o déficit do RPPS está em trajetória decrescente.

**Gráfico 25 - Projeção entre 2018 e 2060 do déficit do RGPS e RPPS em % do PIB**



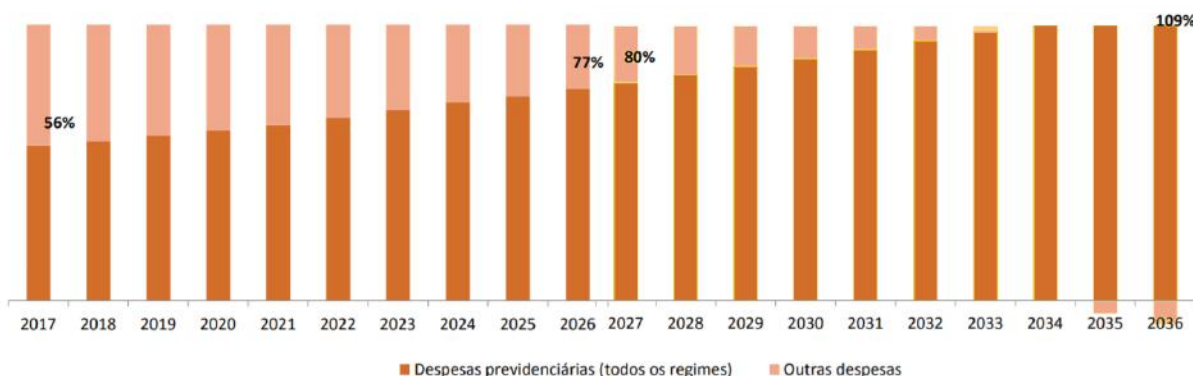
FONTE: CGACI/DRPSP/SPPS/MF. Fonte: SPREV/MF. PLDO 2018 Elaboração própria

Em 2016 foi instituída a PEC do teto dos gastos. Segundo relatório do Senado Federal<sup>15</sup>, a PEC congela a despesa do governo federal em valores reais por 20 anos. O teto será anualmente reajustado pela inflação.

O relatório afirma que devido ao acelerado crescimento das despesas previdenciárias, em futuro próximo não será possível cumprir o teto ou será necessário realizar cortes em outras áreas. No gráfico abaixo é apresentado o efeito da participação das despesas previdenciárias nas despesas primárias da União. Percebe-se que em 2033 as despesas com a Previdência ocuparão valor próximo a 100% das despesas primárias.

<sup>15</sup> <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td219>

**Gráfico 26 - Projeção entre 2017 e 2036 do peso em % das despesas previdenciárias na composição dos gastos primários da União**



Fonte: Pedro Fernando Nery

### 3.3 As reformas da previdência no Mundo

Os relatórios da OCDE, *Pension at Glance* de 2015 e 2017, deixam claro que a discussão sobre a Previdência Social, o envelhecimento da população e suas necessidades, e frequentes reformas, são uma realidade no debate em praticamente todos os países.

Guardadas as devidas diferenças e similaridades, é possível olhar para este grupo de países e entender seus sistemas, problemas e soluções.

O ponto de partida dessa análise será a questão dos problemas, pois este é o item que guarda maiores similaridades com os que foram vistos anteriormente.

#### 3.3.1 Demografia

Destaca-se, inicialmente, a questão demográfica. As taxas de fecundidade caíram de 3,15 em 1960 para 1,70 em 2015 e está prevista uma leve alta, para 1,79 em 2030. Percebe-se que as taxas de fecundidade já estão abaixo da taxa de reposição. Isto tem efeito no aumento da razão dependência. Como já visto anteriormente, esta é uma tendência também no cenário brasileiro.<sup>16</sup>

<sup>16</sup> Chama atenção o fato de que a taxa de fecundidade brasileira atingirá taxas menores do que da OCDE, composta majoritariamente por países já desenvolvidos.

**Tabela 6 - Projeção entre 2017 e 2036 do peso em % das despesas previdenciárias na composição dos gastos primários da União**

	1960	1970	1980	1990	2000	2010	2015	2030	2060
OCDE	3.15	2.60	2.05	1.82	1.65	1.70	1.70	1.74	1.79
Brasil	6	4,68	3,82	2,72	2,13	1,78	1,7	1,61	1,68

Fonte: ONU, Projeções populacionais – 2017.<sup>17</sup> Elaboração própria.

Soma-se a isso, o fato de que a expectativa de sobrevida também aumentou, o que aumenta o custo atuarial do sistema. Tal como no caso brasileiro, a tendência na média da OCDE é que essa expectativa cresça ainda mais. Espera-se que a idosa, com 65 anos, entre 2015 e 2020 viva mais 21,3 anos e que entre 2060-2065 essa expectativa suba para 25,5 anos. Para o idoso com 65 anos entre 2015 e 2020 a expectativa é que ele viva mais 18,2 anos e entre 2060-2065 essa expectativa suba para 22,8 anos.

**Tabela 7 - Expectativa de sobrevida aos 65 anos para mulheres na OCDE e no Brasil**

	2015-2020	2060-2065
OCDE	21,28	25,49
Brasil	20,04	24,38

Fonte: ONU, Projeções populacionais – 2017. Elaboração própria.

**Tabela 8 - Expectativa de sobrevida aos 65 anos para homens na OCDE e no Brasil**

	2015-2020	2060-2065
OCDE	18,17	22,77
Brasil	16,83	21,23

Fonte: ONU, Projeções populacionais – 2017. Elaboração própria.

Como visto, no caso brasileiro, a consequência desses dois fatores também nos países da OCDE é de um crescimento relativo da população idosa em relação a população jovem. A OECD calcula a razão dependência com base na soma de indivíduos acima de 65 anos, dividido pela população entre 20 e 64 anos, multiplicado

<sup>17</sup> Dados retirados do relatório Pensions at Glance 2017 da OCDE. Optou-se quanto aos dados brasileiros de se retirar deste mesmo relatório devido a possíveis divergências metodológicas.

por 100. Em 1950 essa taxa era de 13,9, na média dos países da OCDE e em 2015 chegou a 23,9. Em 2075 prevê-se que chegará a 58,6. Chama a atenção que nesta data, a média brasileira superará a da OCDE.

**Tabela 9 - Evolução entre 1950 e 2075 da razão dependência acima de 60 anos**

	1950	1975	200	2015	2025	2050	2075
OCDE	13,9	19,5	22,5	27,9	35,2	53,2	58,6
Brasil	6,5	8	9,3	13	18,3	40,1	62,3

Fonte: ONU, Projeções populacionais – 2017. Elaboração própria.

### **3.3.2 Fiscal**

Segundo o relatório Pension at a Glance de 2017, a crise financeira que abalou o mundo levou a uma série de reformas nos sistemas previdenciários na última década. Com isso, nos últimos anos houve uma redução do número de reformas. Porém, apesar dos avanços feitos, ainda há graves preocupações quanto a sustentabilidade financeira nos países da OCDE.

Apesar de alguns casos como Grécia e Itália, que desde 1990 viram seus gastos previdenciários crescerem 15% do PIB, a perspectiva de longo prazo foram melhoradas e o ritmo de crescimento com esse tipo de despesa caiu. Porém, os gastos previdenciários dos países da OCDE cresceram em relação ao PIB e prevê-se que crescerão ainda mais.

Segundo o relatório, gasto público com a previdência, que era em média nos países da OCDE de 5,8% do PIB em 1990, cresceram 41% até 2013, atingindo 8,2% em 2013. Espera-se que em 2060 este número chegue a 10,9% do PIB na média dos países da OCDE.

### **3.3.3 Reformas**

O relatório lista algumas medidas para a manutenção financeira dos sistemas, tais como aumento de contribuições, redução de benefícios e limitação da indexação do pagamento das pensões. Muitos países adotaram estas políticas ou semelhantes. Por exemplo, diversos países europeus terão menores taxas de reposição, levando a resultados fiscais positivos dos sistemas nas próximas décadas.

O aumento das contribuições pode contribuir com a maior sustentabilidade do sistema, porém aumentam os custos trabalhistas e consequentemente podem afetar o nível de emprego. O relatório acredita que esta medida poderia ser aplicada em países que possuem, atualmente, baixas contribuições para o sistema previdenciário. Porém, cortar benefícios em países que já possuem baixos benefícios, podem gerar quedas insustentáveis na renda previdenciária.

Por outro lado, segundo o relatório, sugere que aumentar a idade mínima de aposentadoria pode ser uma situação de ganha-ganha, já que aumenta a força de trabalho de idosos e ajuda a manter o nível de benefícios.

Segundo o relatório, devido a estas políticas serem frequentemente vistas como impopulares, a grande maioria é aprovada em tempos de crise, onde medidas mais duras podem ter maior aceitação. Porém, desta forma, feita às pressas, elas podem não atingir os melhores resultados além de causarem impactos macrocósmicos de modo a piorar a situação.

Alguns países com alta taxa de informalidade, possuem uma excelente oportunidade de incorporar estes trabalhadores ao mercado formal e torna-los contribuintes. Isso exigiria uma política pública específica.

Para o relatório, é necessário continuar a aprimorar o sistema previdenciário, na medida em que a natureza do trabalho vem mudando pelo mundo. A grande maioria dos sistemas baseia-se na ideia de que o indivíduo entrará no mercado de trabalho logo após o fim dos estudos, encontrará um emprego estável e permanecerá como contribuinte até sua aposentadoria. Cada vez mais essa realidade tem se mostrado diferente, em todo o mundo.

Muitos países incluíram dispositivos que relacionam automaticamente os benefícios as mudanças demográficas, tais como mudanças na expectativa de vida.

Para o relatório da OCDE, é essencial que sejam feitas políticas públicas quanto ao mercado de trabalho para pessoas mais velhas e idosos. Essas políticas devem focar em diminuir a perda de trabalhadores nesta faixa, com programas para aprimoramentos de habilidades, melhorias de qualidade no ambiente de trabalho, e remoção de barreiras para contratação e retenção dessa força de trabalhos. Destaca-



se que houve um aumento considerável da quantidade de trabalhadores idosos empregados em todas as faixas de idade nos países da OCDE desde 2002.

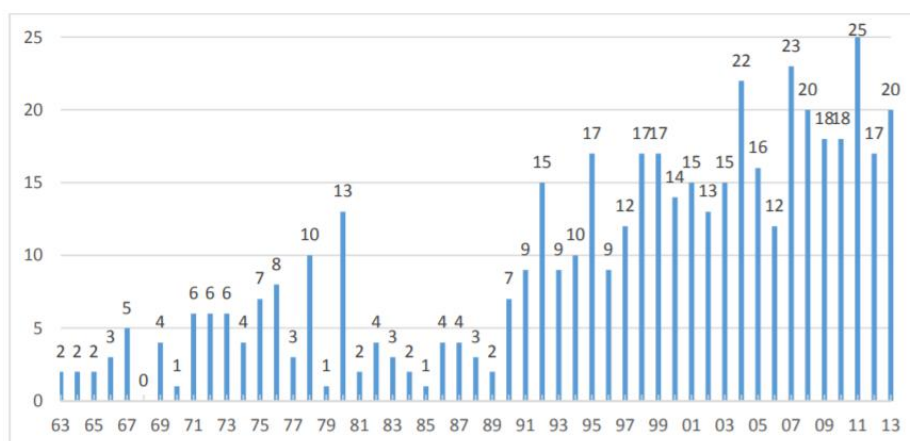
Por fim, serão listadas algumas modificações implementadas pelos países desde 2015:

- Aumento da idade mínima para aposentadoria em seis países.
- Muitos países adotaram o dispositivo automático entre os benefícios e a expectativa de vida.
- Doze países modificaram as taxas de contribuição por idade ou por renda.
- Doze países alteraram os benefícios para todos os grupos de aposentados. As alterações incluíram cortes de benefícios elevados, alteração nas regras de cálculo dos benefícios, mudanças na taxa de retorno mínimo garantido, entre outros.
- Cinco países tomaram medidas para ampliar a cobertura das pensões.

É importante lembrar que estas medidas foram tomadas apenas nos últimos 2 anos, e como é dito no relatório, tratou-se de um baixo número de alterações, devido as muitas reformas feitas no anos posteriores pós crise financeira mundial de 2009.

A tabela abaixo analisou a promulgação de 525 novas leis previdenciárias em 179 países e as classificou por ano. Percebe-se que desde a década de 1990 há uma tendência de criação de novas leis, evidenciando a frequência com que as reformas da previdência têm sido feitas pelo mundo.

**Gráfico 27 - Criação de novas leis previdenciárias no mundo (179 países) por ano**



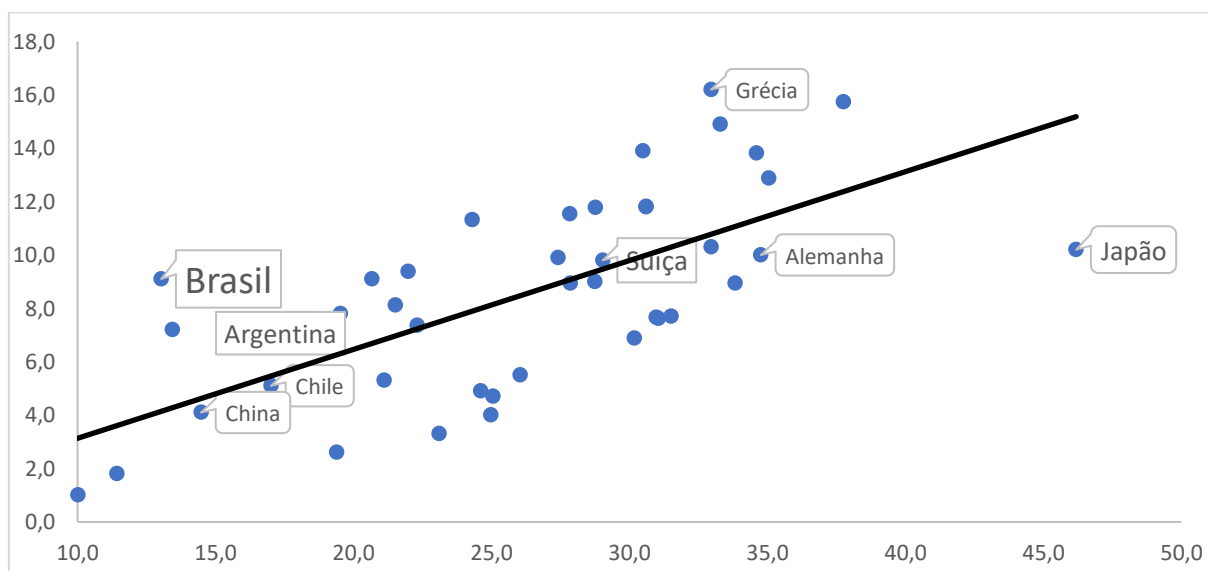
Fonte: Retirado do Texto para Discussão 190 do Senado Federal.<sup>18</sup>

Fica claro que a discussão sobre a reforma da previdência é extremamente atual no mundo e há fortes indicativos de que assim permanecerá.

Chama atenção no relatório a grande quantidade de sistemas e as soluções apresentadas. Mesmo que o problema em comum a todos esteja fortemente concentrado na questão demográfica e fiscal, o leque de opção é extremamente variado.

No gráfico abaixo foi feita uma regressão com dados da OCDE, do relatório *Pensions at Glance 2017*. Foram analisadas a relação entre gastos públicos com a previdência social com a razão dependência. A OCDE utilizou como razão dependência a relação de idoso com 60 anos com população entre 20 e 59 anos. Percebe-se que o Brasil, apesar de baixa razão dependência, isto é, um país ainda relativamente jovem, tem quase o mesmo gasto que países com razão dependência mais altas, como Suíça, Alemanha e Japão.

**Gráfico 28 - Regressão entre gastos públicos com previdência social em relação ao PIB com razão de dependência**



Fonte: ONU, Projeções populacionais – 2017. Pensions at Glance stats. Elaboração própria.

<sup>18</sup> <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td190>

### **3.4 A reforma da previdência no Brasil**

Após a conceitualização e definições históricas quanto a Previdência Social, além de análises quanto a questão demográfica, fiscal e uma comparação internacional, será visto nesta seção os princípios e objetivos que devem guiar uma reforma previdenciária segundo Tafner e Giambiagi (2017), a proposta de reforma apresentada em 2016 e algumas críticas.

#### **3.4.1 Princípios para uma reforma previdenciária**

Segundo Tafner e Giambiagi (2017), fazer uma reforma previdenciária implica em retomar aos princípios e objetivos expostos no capítulo 1. Como visto anteriormente, há duas grandes questões, segundo os autores:

a) Preparar o país para a transição demográfica. Como visto, a população ativa diminuirá em número relativos e absolutos, ao passo que a população idosa irá aumentar em números relativos e absolutos e viverá mais.

B) Abrir espaço fiscal para um aumento do investimento público, sem o qual será difícil imaginar que país crescerá a uma taxa satisfatória. Como visto anteriormente, a previdência tende a ocupar um espaço cada vez maior no orçamento.

Para os autores, a reforma previdenciária deveria contemplar alguns elementos, tais como:

- Respeito aos direitos adquiridos, sem alterar o valor do benefício daqueles que já o recebem, além daqueles que já preenchem os requisitos para acesso a tais benefícios.
- Adoção de regras mais severas para as parcelas mais jovens que ainda irão entrar no mercado ou que estão nele há pouco tempo.
- Redução gradual, ou até eliminação das diferenças quanto a aposentadoria para homens e mulheres.
- Redução gradual ou eliminação da diferença das aposentadorias especiais, tais como professores e policiais militares.
- Adoção do mesmo princípio para aposentadorias urbanas e rurais.

- Prolongamento da permanência no mercado de todos os atuais trabalhadores, de modo a postergar o acesso a benefício.
- Estabelecer uma idade mínima para o que se aposentam por tempo de contribuição.
- Limitação da acumulação dos benefícios.
- Equalização, após transição, do setor público, privado, urbano, rural, homens e mulheres, para um sistema único, para todas as atividades. Ou seja, regras comuns de acesso e de benefícios para todos.

### **3.4.2 A PEC previdenciária de 2016**

Em 2016, foi apresentado pelo Governo Temer uma ampla reforma previdenciária através da PEC 287/2016. Em fevereiro de 2018, após meses de discussão e sem grandes avanços quanto a aprovação, o Governo Temer aparenta ter desistido de sua implementação, visto que determinou uma intervenção federal no Estado do Rio de Janeiro, o que, constitucionalmente, impede a votação de Emendas Constitucionais. Desta maneira, provavelmente, este assunto ficará a critério do governo do próximo mandato presidencial.

É provável que qualquer discussão futura sobre a reforma da previdência parta desta PEC, na medida em que esta PEC foi discutida por meses. Desta forma, o trabalho irá analisar nesta seção a PEC original de acordo com a visão de Tafner e Giambiagi no livro Retomada do Crescimento de 2017.

Será analisado apenas a parte referente a aposentadorias da PEC de 2016, mesmo que esta PEC tenha tratado sobre alterações referentes ao BPC e pensão.

Segundo Tafner e Giambiagi (2017), a PEC 287/2016 tratou de todos os principais benefícios previdenciários, adaptou a tendência demográfica futuras a idade de aposentadoria, uniformizou as regras de acesso dos benefícios, criou uma regra de transição simples, teria impacto sobre a trajetória da despesa previdenciária e estabeleceria uma maior igualdade previdenciária entre os brasileiros.

Os autores explicam que a proposta da PEC estabelecia que homens com 50 anos ou mais e mulheres com 45 anos ou mais teriam uma transição. Para todos os demais, valeriam as regras permanentes.

A PEC determinava que todos os trabalhadores, de ambos os sexos do setor privado e público, em qualquer tipo de atividade poderiam se aposentar, desde que tivessem 65 anos de idade e cumpridos 25 anos de contribuição. Desta maneira, a única forma de aposentadoria programada, seria por idade mínima, acabando então a possibilidade de se aposentar por tempo de contribuição.

O valor das aposentadorias seria calculado pela média contributiva de todo o período de contribuição, e não mais pela média das 80% maiores contribuições. O cálculo do benefício consideraria um valor inicial de 51% do valor das contribuições, e seria acrescido 1% para cada ano de contribuição. Desta forma, não valeria mais a regra 85/95 e o fator previdenciário.

Os autores exemplificam com o caso de um trabalhador que inicia no mercado de trabalho com 20 anos e contribui até os 65. Totalizando 45 anos de contribuição. Soma-se esse valor aos 51% iniciais e ele se aposentaria recebendo 96% do valor médio de sua base contributiva, que seria toda a média salarial.

Além disso, a PEC determinava que a idade mínima para aposentadoria seria elevada em um ano a cada vez que fosse verificado um aumento mínimo de 1 ano na expectativa de sobrevida da população brasileira acima de 65 anos.

Outro efeito era de que a reforma obrigava os outros entes federativos a realizarem alterações em até 6 meses, ou se adaptar as regras federais, o que trouxe para o debate subnacional o tema da previdência.

Após o envio para a Câmara, o relator fez novas propostas, com ajustes pontuais que não serão tratados neste trabalho.

Chama especial atenção que a proposta não versou sobre os militares, sob o argumento de que estes seriam contemplados por leis adequadas posteriormente, o que não ocorreu.

### **3.4.3 Visão crítica à reforma da previdência**

Existem algumas visões críticas à análise de que há uma crise na Previdência Social brasileira. Algumas destas serão vistas a seguir.

A primeira a ser destacada é a de que as grandes distorções estão presentes no RPPS e não no RGPS. De fato, conforme visto, há grandes distorções de acesso

e benefícios no RPPS. Porém, estas já estão, de certa forma, equalizada para o longo prazo, mesmo que durante as próximas décadas ainda tenham forte peso fiscal e as distorções frente ao RGPS permaneçam por um longo período. Porém, mesmo ajustes mais duros no RPPS não resolveriam por si só a questão previdenciária. Como visto, a população enfrenta um processo de envelhecimento relativo e absoluto e a questão fiscal do RGPS compromete o orçamento. Desta forma, fica evidente que o RGPS também deve ser reformado.

A segunda crítica diz respeito ao enorme montante de dívidas das empresas com a Previdência Social. Quanto a este ponto, é importante destacar que, por obrigação legal, estas cobranças das dívidas devem ser realizadas por parte do Governo Federal. Porém, esta análise incorre em três erros fundamentais. O primeiro deles é confundir fluxo e estoque. A composição atual da dívida constitui um estoque, já o pagamento dos benefícios é um fluxo. Um estoque é finito após determinados fluxos, não resolvendo então a questão estrutural. O segundo erro é de que o valor total do estoque da dívida não é suficiente para arcar nem ao menos com dois anos de déficit do sistema previdenciário. Segundo o Ministério da Fazenda, são R\$433 bilhões em estoque de dívida, ao passo que o déficit total do sistema, conforme tabela 4, foi de R\$226 bilhões em 2016. Além disso, não seria possível recuperar todo o estoque da dívida, o que é o terceiro erro. Segundo o Ministério da Fazenda<sup>19</sup> “dos R\$ 433 bilhões inscritos em dívida ativa previdenciária, R\$ 52 bilhões estão garantidos ou já estão sendo pagos parceladamente. Outros R\$ 251 bilhões são de remota recuperação, a maioria devida por empresas inativas ou sem patrimônio”.

Outra crítica frequente é a de que a Constituição de 1988 definiu a Previdência Social, como parte da Seguridade Social e esta deveria ser financiada pela sociedade de forma indireta, tal como diz o texto Constitucional. Estes críticos não negam que há um déficit frequente na Previdência Social. A crítica seria então de que este sistema deveria ser financiado pela Seguridade Social como determinou a Constituição de 1988 e que a Seguridade Social não apresenta déficits. Porém, o relatório da ANFIP

---

<sup>19</sup> [http://www.fazenda.gov.br/centrais-de-conteudos/apresentacoes/arquivos/2017/2017-05-08\\_mitos-sobre-a-reforma-da-previdencia-final.pdf](http://www.fazenda.gov.br/centrais-de-conteudos/apresentacoes/arquivos/2017/2017-05-08_mitos-sobre-a-reforma-da-previdencia-final.pdf)

da Análise da Seguridade Social em 2016<sup>20</sup> admitiu pela primeira vez a existência de déficit, ainda que creditando a responsabilidade a economia nacional.

Contudo, o objetivo deste trabalho é justamente de discutir diversas outras questões além do déficit. Independentemente de como se contabilize os gastos com a Previdência Social, é notório seus problemas estruturais e mesmo internos, conforme demonstrado, que de uma forma ou de outra afetam o orçamento da União, e apesar de não ter sido explorado neste trabalho, afetam também os orçamentos de diversos estados e municípios. Há uma despesa fiscal elevada, um perfil demográfico de envelhecimento da população, regras diferentes para sistemas que criam enormes distorções, especialmente quanto as regras de acesso e valor dos benefícios, além de uma avaliação negativa nas comparações internacionais.

Desta forma, estas críticas não parecem invalidar, na visão do autor, a necessidade se discutir e efetuar reformas previdenciárias.

---

<sup>20</sup> [https://www.anfip.org.br/doc/publicacoes/Livros\\_24\\_10\\_2017\\_11\\_48\\_10.pdf](https://www.anfip.org.br/doc/publicacoes/Livros_24_10_2017_11_48_10.pdf)

## Conclusão

Este trabalho procurou analisar a questão previdenciária a partir de uma análise conceitual e histórica, especificamente, no caso brasileiro no âmbito da Constituição de 1988. Além disso, procurou trazer uma perspectiva estrutural, especialmente pelo ponto de vista fiscal e demográfico. Somou-se a estes dados comparações e avaliações internacionais referentes ao assunto.

De posse de todas essas informações é plausível concluir que o sistema previdenciário brasileiro precisa de reformas.

Foi possível perceber que desde a promulgação da Constituição de 1988, mesmo com as diversas reformas, não houve uma alteração de forma contundente da trajetória de crescimento do déficit de todos os sistemas. Chama especial atenção o enorme crescimento das despesas com aposentadorias, frente ao número de aposentados.

É possível observar também uma grande distorção nos benefícios nos diferentes sistemas, já que as reformas não realizaram uma equalização nas regras de acesso e de benefícios entre RGPS, RPPS e seus subsistemas.

Os servidores públicos, no regime do RPPS, ainda se encontram em situação extremamente favorável quanto ao acesso e ao valor dos benefícios, frente aos trabalhadores do RGPS. De fato, as reformas, especialmente no Governo Lula e Dilma, diminuíram essa disparidade, porém, os seus efeitos só serão sentidos em décadas, já que afetou apenas os novos entrantes.

Os militares reformados também apresentam um grave problema previdenciário e até o momento não houve mudanças na legislação que corrigem as distorções frente ao RGPS e mesmo ao RPPS Civil. Pelas definições aqui apresentadas ficou claro que se trata de um sistema previdenciário, e como tal tem que haver um caráter contributivo, mesmo que admitindo como um caso especial. Para o autor, não é plausível que não haja contribuições por parte dos militares para o acesso a aposentadorias. Destaca-se que desta maneira este custo, será dividido pela sociedade.



O RPPS Civil é uma fonte de preocupação enorme, devido especialmente ao pequeno número de beneficiários, frente ao enorme gasto com estes. Porém, conforme demonstrado, as medidas adotadas nas reformas já gerarão efeito positivo na redução do déficit do RPPS, caindo em relação ao PIB e em relação ao RGPS no longo prazo.

O RGPS deve concentrar no horizonte de longo prazo a maior preocupação, como pode ser visto no gráfico de projeção do déficit.

Conforme visto, há em curso um processo de envelhecimento da população, com mudança do perfil etário e maior razão dependência. Além disso, há o problema fiscal, agravado pelo piso previdenciário estar atrelado ao salário mínimo.

Inicialmente, destaca-se um problema conceitual. O RGPS Rural e suas regras de entrada, não configuram um sistema previdenciário conforme definido neste trabalho. Isso se dá pois não há caráter contributivo. Por isso é importante que o RGPS Rural seja tratado como uma política de assistência social. A partir de então deverá ser discutido se este programa social tem o melhor desenho.

É claro que isso não deve excluir o trabalhador rural que se dispuser a contribuir com a previdência.

Conforme dito por Tafner e Giambiagi (2017), deve-se caminhar para um sistema único, que abarque todos os trabalhadores, tanto do setor privado quanto público, do urbano e do rural, homem ou mulher, independente do serviço.

Porém, é interessante observar que em um único sistema, é possível ter regras flexíveis de modo a abarcar os diferentes perfis, de forma voluntária.

É extremamente questionável, por exemplo, se um acesso único para a aposentadoria como uma idade mínima de 65 anos e 25 anos de contribuição é um desenho que abranja tanto diferentes perfis. Além da discussão quanto a alta informalidade do emprego no Brasil, que inviabiliza para muitos tantos anos de contribuição e o alto desemprego entre os idosos é válido questionar se em um modelo dinâmico uma única regra seja o melhor modelo. Mesmo a regra de acesso único aos 65 anos, talvez não esteja de acordo com o perfil do trabalhador brasileiro.

É importante frisar que não está sendo proposto uma diferenciação para determinados grupos e sim critérios diferentes para que haja escolhas de acordo com determinados perfis de forma voluntária.

É importante também que se levante o tópico da migração internacional, que pode ajudar na questão da razão dependência. Outro ponto polêmico seria a de uma mudança gradual para um sistema de capitalização.

Infelizmente, neste trabalho não será possível discutir propostas e desenhos. Isso, no entanto, abre a perspectiva para desenvolvimento de enorme agenda de pesquisa.

Desta forma, encerra-se este trabalho, com a perspectiva de que a previdência seja discutida de forma qualificada.

## Referências bibliográficas

ANDRADE, E. Estado e Previdência no Brasil: uma breve história. **A Previdência Social no Brasil**, p. 69-84, 2003. Disponível em:

<[http://csbh.fpabramo.org.br/uploads/Previdencia\\_social\\_no\\_Brasil.pdf](http://csbh.fpabramo.org.br/uploads/Previdencia_social_no_Brasil.pdf)>. Acesso em: 20 de Março de 2018.

ANFIP. **Análise da Seguridade Social em 2016**. Disponível em: <[https://www.anfip.org.br/doc/publicacoes/Livros\\_24\\_10\\_2017\\_11\\_48\\_10.pdf](https://www.anfip.org.br/doc/publicacoes/Livros_24_10_2017_11_48_10.pdf)>.

Acesso em: 15 de Fevereiro de 2018

BARROSO, L. **Vinte anos da Constituição Brasileira de 1988: O estado a que chegamos**. Disponível em:

<[http://www.migalhas.com.br/arquivo\\_artigo/art20081127-03.pdf](http://www.migalhas.com.br/arquivo_artigo/art20081127-03.pdf)>, 2008. Acesso em: 17 de Fevereiro de 2018.

BATICH, M. **Previdência do trabalhador: uma trajetória inesperada**.

Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-88392004000300004](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392004000300004)>, 2004. Acesso em: 01 de Março de 2018

BESSA, E. **A aposentadoria por tempo de contribuição dos servidores públicos federais**. Disponível em: <[http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=11567](http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=11567)>, 2012.

Acesso em: 18 de Março de 2018.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)> Acesso em: 07 de Fevereiro de 2018.

CAMARANO, A; FERNANDES, D. A Previdência Social Brasileira. In: ALCÂNTRA, A, et al. (Orgs.). **Política nacional do idoso**: velhas e novas questões , p. 265-294, 2016. Disponível em:

<[http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=28693](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=28693)> Acesso em: 21 de Março de 2018.

CECHIN, J; CECHIN, A. D. Desequilíbrios: causas e soluções. In: Tafner, P.; Giambiagi, P. (Orgs.). **Previdência no Brasil**: debates, dilemas e escolhas. Rio de Janeiro: Ipea, 2007. p. 219-262.

**Exército do Brasil**. Disponível em: <<http://www.eb.mil.br>>. Acesso em: 18 de Fevereiro de 2018.

FERREIRA, S. G. Sistemas de previdência em países industrializados: a crise e suas soluções. In: Tafner, P.; Giambiagi, P. (Orgs.). **Previdência no Brasil**: debates, dilemas e escolhas. Rio de Janeiro: Ipea, 2007. p. 141-184.

FERREIRA, S. G. Sistemas previdenciários no mundo: sem “almoço grátis”. In: Tafner, P.; Giambiagi, P. (Orgs.). **Previdência no Brasil**: debates, dilemas e escolhas. Rio de Janeiro: Ipea, 2007. p. 65-94.

GENTIL, D. **A Falsa Crise do Sistema de Seguridade Social no Brasil: uma análise financeira do período 1990 – 2005**. Disponível em:

<<https://criticaeconomica.files.wordpress.com/2007/08/microsoft-word->

[artigo para congresso trabalhista.pdf](#)>, 2007. Acesso em: 21 de Fevereiro de 2018.

IBGE. **Brasil em números**. vol. 25. Rio de Janeiro. IBGE, 2017.

IBGE. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br>> Acesso em: 05 de Fevereiro de 2018

IBGE. **Projeção da população do Brasil**. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/sociais/populacao/9109-projecao-da-populacao.html?=&t=resultados>> Acesso em: 05 de Fevereiro de 2018

IBGE. **Tábua de Mortalidade**. Disponível em: <[ftp.ibge.gov.br/Tabuas Completas de Mortalidade/Tabuas Completas de Mortalidade 2016/tabua de mortalidade 2016 analise.pdf](ftp.ibge.gov.br/Tabuas_Completas_de_Mortalidade/Tabuas_Completas_de_Mortalidade_2016/tabua_de_mortalidade_2016_analise.pdf)> Acesso em: 05 de Fevereiro de 2018

IBRAHIM, F. Z. **A Previdência Social como Direito Fundamental**. Disponível em: <<https://www.impetus.com.br/artigo/download/21/a-previdencia-social-como-direito-fundamental>>, 2010. Acesso em: 01 de Março de 2018

IFI. **Relatório de acompanhamento fiscal**. Março, 2017. Disponível em: <[http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/529485/RAF\\_mar17\\_completo.pdf?sequence=1](http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/529485/RAF_mar17_completo.pdf?sequence=1)>. Acesso em: 10 de Fevereiro de 2018.

Instituto Nacional do Seguro Social. Disponível em: <<https://www.inss.gov.br>>. Acesso em: 08 de Fevereiro de 2018.

Marinha do Brasil. Disponível em: <<https://www.marinha.mil.br/>>. Acesso em: 08 de Fevereiro de 2018.

MARTINS, S. **Fundamentos de Direito da Seguridade Social**. 6ª. ed. São Paulo. Editora Atlas, 2005.

MATIJASCIC, M. Reforma da previdência e países em desenvolvimento: o eterno retorno. In: Tafner, P.; Giambiagi, P. (Orgs.). **Previdência no Brasil**: debates, dilemas e escolhas. Rio de Janeiro: Ipea, 2007. p. 185-216.

MEDEIROS, I. **Apontamentos sobre o regime de previdência privada**. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/24997>>, 2013. Acesso em: 27 de Fevereiro de 2018.

Ministérios do Desenvolvimento Social. Disponível em: <<http://mds.gov.br/>>. Acesso em: 08 de Fevereiro de 2018.

MOSTAFA, J, et al. Previdência Social. **Políticas Sociais - acompanhamento e análise**, nº20, p. 11-47, 2012. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas\\_sociais/bps\\_20\\_cap\\_01.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas_sociais/bps_20_cap_01.pdf)>. Acesso em: 24 de Março de 2018.

Nemer, G.; Góes, C. (2018). **“Reforma da Previdência: Um Guia para Não-Economistas”**. *Nota de Política Pública n. 01/2018*. São Paulo: Instituto Mercado Popular.

NERY, P. **Idade Mínima: perguntas e respostas**. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td190>>. Acesso em: 18 de Fevereiro de 2018.

NERY, P. **REFORMA DA PREVIDÊNCIA: uma introdução em perguntas e respostas**. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td219>>. Acesso em: 18 de Fevereiro de 2018.

NOLASCO, L. **Evolução histórica da previdência social no Brasil e no mundo**. Disponível em: <[http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=11335&revista\\_caderno=20](http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=11335&revista_caderno=20)>, 2012. Acesso em: 03 de Março de 2018

OCDE. **Pensions at Glance, 2015**. Disponível em: <[https://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/pensions-at-a-glance-2015\\_pension\\_glance-2015-en](https://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/pensions-at-a-glance-2015_pension_glance-2015-en)> Acesso em: 10 de Fevereiro de 2018

OCDE. **Pensions at Glance, 2017**. Disponível em: <<http://www.oecd.org/publications/oecd-pensions-at-a-glance-19991363.htm>> Acesso em: 10 de Fevereiro de 2018.

OLIVEIRA, F, *et al*. **Reforma da Previdência**. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td\\_0508.pdf](http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_0508.pdf)> , 1997. Acesso em: 16 de Março de 2018.

OLIVEIRA, J; TEIXEIRA, S. **Im-previdencia-social-60-anos-história**. Disponível em: <<http://cebes.org.br/site/wp-content/uploads/2013/10/Im-previdencia-social-60-anos-hist%C3%B3ria.pdf>>, 1989. Acesso em: 12 de Fevereiro de 2018.

PAVIONE, L. **Princípios da previdência social**. Disponível em: <<https://lucaspavione.jusbrasil.com.br/artigos/121936126/principios-da-previdencia-social>>, 2011. Acesso em: 18 de Fevereiro de 2018.

RANGEL, L, *et al*. **Conquistas, Desafios e Perspectivas da Previdência Social no Brasil vinte anos após a promulgação da Constituição Federal de 1988. Políticas Sociais: acompanhamento e análise - Vinte Anos da Constituição Federal**, volume 1, p. 41-94, 2009. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=5609](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=5609)>. Acesso em: 19 de Março de 2018.

RANGEL, L; SABOIA, J. **O regime de previdência dos servidores públicos: Implicações distributivas com base na instituição de um teto nos valores dos benefícios e da criação da FUNPRESP**. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-63512015000300575](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-63512015000300575)>, 2015. Acesso em: 24 de Fevereiro de 2018

ROCHA, R; CAETANO, M. **O sistema previdenciário brasileiro: uma avaliação de desempenho comparada**. Disponível em: <[http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1490/1/TD\\_1331.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1490/1/TD_1331.pdf)>, 2008. Acesso em: 15 de Março de 2018.

SCHWARZER, H; QUERINO, A. **Benefícios sociais e pobreza: programas não contributivos da seguridade social brasileira**. Disponível em:

<[http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2828/1/TD\\_929.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2828/1/TD_929.pdf)>, 2002.  
Acesso em: 18 de Março de 2018.

Secretaria de Previdência. **Anuário Estatístico da Previdência Social, 2016.** Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br/wp-content/uploads/2018/01/AEPS-2016.pdf>>. Acesso em: 15 de Fevereiro de 2018

Secretaria de Previdência. **Anuário Estatístico da Previdência Social, 2014, suplemento histórico.** Disponível em: <[http://www.previdencia.gov.br/wp-content/uploads/2016/08/aeps2014\\_suplemento.pdf](http://www.previdencia.gov.br/wp-content/uploads/2016/08/aeps2014_suplemento.pdf)>. Acesso em: 15 de Fevereiro de 2018

Secretaria de Previdência. **Boletim Estatístico da Previdência Social, Dezembro de 2017.** Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br/wp-content/uploads/2018/01/beps17.12.pdf>>. Acesso em: 15 de Fevereiro de 2018

Secretaria de Previdência. Disponível em:<<http://www.previdencia.gov.br/>> Acesso em: 02 de Fevereiro de 2018.

SILVA, A. **A evolução histórica da previdência social no Brasil.** Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/conteudo/evolu%C3%A7%C3%A3o-hist%C3%B3rica-da-previd%C3%Aancia-social-no-brasil>>, 2011. Acesso em: 27 de Fevereiro de 2018

TAFNER, P. Seguridade e Previdência: Conceitos Fundamentais. In: Tafner, P.; Giambiagi, P. (Orgs.). **Previdência no Brasil: debates, dilemas e escolhas.** Rio de Janeiro: Ipea, 2007. p. 29- 63.

TAFNER, P.; GIAMBIAGI, F. Introdução. In: Tafner, P.; Giambiagi, P. (Orgs.). **Previdência no Brasil: debates, dilemas e escolhas.** Rio de Janeiro: Ipea, 2007. p. 11- 25.

TAFNER, P.; GIAMBIAGI, F. Reforma da Previdência: a hora chegou. In: Giambiagi, F.; Almeida, M. (Orgs.). **Retomada do Crescimento.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2017. p. 43- 66.

Tesouro Nacional. **Gasto Social do Governo Central 2002 a 2015.** Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/318974/Gasto+Social+Governo+Central/c4c3d5b6-8791-46fb-b5e9-57a016db24ec>>. Acesso em: 11 de Fevereiro de 2018.

Tesouro Nacional. **Relatório Resumido da Execução Orçamentária, 2017.** Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/352657/RREOfev2017.pdf>>. Acesso em: 15 de Fevereiro de 2018

VARSANO, R.; MORA, M. Financiamento do Regime Geral da Previdência Social. In: Tafner, P.; Giambiagi, P. (Orgs.). **Previdência no Brasil: debates, dilemas e escolhas.** Rio de Janeiro: Ipea, 2007. p. 321- 348.